

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

L'IMMIXTION FINANCIÈRE

EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

PAR

RAYMOND REYNAUD-LACROZE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1905

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT.

MM. VIGIÉ, doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, assesseur, professeur de Droit administratif.

GIDE, professeur d'Economie politique, en congé.

GLAIZE, professeur de Procédure civile, chargé des cours de Voies d'exécution et de Législation financière.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

MEYNIAL, professeur d'Histoire du Droit.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

DECLAREUIL, professeur de Droit romain, chargé du cours d'Histoire du Droit public français.

MARGAT, professeur de Droit civil.

PERREAU, professeur de Droit civil approfondi.

MOYE, professeur de Droit international public.

RIST, professeur-adjoint, chargé d'un cours d'Economie politique et du cours d'Histoire des doctrines économiques.

PORTE, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique.

EBREN, agrégé, chargé d'un cours de Droit constitutionnel.

GRANGÉ, secrétaire.

LAURENS, professeur honoraire.

GIRAUD, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY :

MM. MOYE,	<i>Président.</i>
BRÉMOND	} <i>assesseurs.</i>
EBREN	

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

L'IMMIXTION FINANCIÈRE

EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

Le juillet 1905, à 2 heures du soir.

PAR

RAYMOND REYNAUD-LACROZE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1905

BIBLIOGRAPHIE

- Alglave et Renault.** — La personnalité de l'Etat en matière d'emprunt, le gouvernement portugais et l'emprunt de 1832. Paris, 1880.
- Babled.** — Le procès de la Caisse de la Dette égyptienne devant la Cour mixte d'Alexandrie. *Revue générale de droit international public*, t. III, 1896, p. 537.
- Le procès de la Caisse de la Dette égyptienne et l'arrêt de la Cour d'Alexandrie. *Revue générale de droit international public*, t. V, 1898, p. 124.
- Le renouvellement des pouvoirs des tribunaux égyptiens de la Réforme. *Revue générale de droit international public*, t. VI, 1899, p. 341.
- Basdevant.** — L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Venezuela (1902-1903). *Revue générale de droit international public*, t. XI, 1904, p. 3.
- Becker.** — Emprunts d'Etats étrangers en France. — Emprunt dom Miguel. Paris, 1874.
- Boulard.** — Les finances de la Tunisie pendant les trente dernières années. Thèse Paris, 1901.
- Bourassin.** — La question du Maroc. Thèse Paris, 1904.
- Burnier.** — La mission lyonnaise d'exploration commerciale en Chine (1895-1897). Publication de la Chambre de commerce de Lyon, 1898.
- Charmes.** — La situation de la Turquie. — La politique personnelle et le désordre administratif et financier. *Revue des Deux-Mondes*, 5 février 1882.
- Cocheris.** — Situation internationale de l'Egypte et du Soudan. Thèse Paris, 1903.
- Cordier.** — Histoire des relations de la Chine avec les puissances occidentales. Paris, 1902.
- Drago.** — La republica argentina y el caso de Venezuela. Buenos-Aires, 1903.
- Engelhardt.** — La Turquie et le Tanzimat. Paris, 1882.

- Georgiadès.** — La Grèce économique et financière en 1893. Paris, 1893.
- La situation financière de la Grèce et l'intention des gouvernements étrangers. *Monde économique*, septembre-octobre, 1894.
- Guasco.** — Les origines et les causes de la crise chinoise. *Revue générale de droit international public*, t. VIII, 1901, p. 28.
- Guyot (Yves).** — Accord franco-anglais. *Revue de droit international et législation comparée*, t. XXXV, 1904, p. 281.
- Jaray.** — Situation internationale de l'Egypte depuis l'accord franco-anglais du 8 avril 1904. *Revue de droit international et législation comparée*, t. XXXV, 1904, p. 407.
- Jozon.** — Inexécution des jugements pris par les gouvernements relativement au paiement de leur Dette publique. *Revue de droit international et législation comparée*, t. I, 1869, p. 273.
- Kaufmann.** — Le droit international et la Dette publique égyptienne. *Revue de droit international et législation comparée*, t. XXII, 1891, p. 556 ; t. XXIII, 1892, p. 48, 144, 266.
- Les commissaires de la Dette publique égyptienne et le droit international (Traduction française de Babled). Le Caire, 1896.
- Kebedgy.** — De la protection des créanciers d'un Etat étranger. *Journal Clunet ou Droit international privé*, t. XXI, 1894, p. 59 et 504.
- La question macédonienne. *Revue de droit international et législation comparée*, t. XXVI, 1904, p. 5.
- Lapradelle (de).** — La question chinoise. *Revue générale de droit international public*, t. VIII, 1901, p. 272 ; t. XI, 1902, p. 49 ; t. X, 1903, p. 742.
- La convention anglo-française du 8 avril 1901 ; la déclaration concernant le Maroc. *Revue générale de droit international public*, t. XI, 1904, p. 701.
- Leroy-Beaulieu (Anatole).** — Le contrôle anglo-français en Egypte. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} août 1882.
- Leroy-Beaulieu (Anatole), Levasseur et Neymarck.** — La Grèce et le contrôle financier. *Revue Bleue*, février, 1898.
- Leroy-Beaulieu (Paul).** — Algérie et Tunisie, 2^e éd., Paris, 1897.
- Traité de la science des finances. Paris, 1899.
- Leroy-Beaulieu (Pierre).** — Une série d'articles sur la question chinoise, dans l'*Economiste français*, 1901, 1904, et sur la question dominicaine, dans l'*Economiste français*, 1905.
- Lewandowski.** — De la protection des capitaux empruntés en France par les Etats étrangers ou les Sociétés. Thèse Paris, 1895.

- Lévy (R.G.).** — Les finances égyptiennes. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1899, p. 575.
- Les finances de l'Egypte et du Soudan et la Caisse de la Dette égyptienne. *Revue politique et parlementaire*, 1903, p. 497.
- Martens (de).** — La question égyptienne et le droit international. *Revue de droit international et législation comparée*, t. XIV, 1882, p. 355.
- Messimy.** — La question macédonienne. *Revue politique et parlementaire*, 10 février 1905, p. 271.
- Moncharville.** — Le conflit franco-turc de 1901. *Revue générale de droit international public*, t. IX, p. 677.
- Pélissié du Rausas.** — Projet de conversion de la Dette unifiée égyptienne, sa légalité. *Revue générale de droit international public*, t. II, 1895, p. 229.
- Pieron.** — Les événements du Maroc. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} mars 1903.
- Plauchut.** — L'Egypte et l'occupation anglaise. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} et 15 décembre 1888, 1^{er} et 15 janvier 1889.
- Politis.** — Les emprunts d'Etat en droit international. Thèse Paris, 1894.
- La Caisse de la Dette égyptienne : ses pouvoirs et sa responsabilité. *Revue générale de droit international public*, t. III, 1896, p. 245. — L'affaire de la Caisse de la Dette publique : le jugement du tribunal mixte du Caire, même revue et même année, p. 486.
- Le contrôle international sur les finances helléniques et ses premiers résultats. *Revue générale de droit international public*, t. IX, 1902, p. 5.
- La convention anglo-française du 8 avril 1904 ; la déclaration concernant l'Egypte. *Revue générale de droit international public*, t. XI, 1904, p. 663.
- Posmajoglou.** — Projet de règlement des finances helléniques. Alexandrie (Egypte), 1893.
- Pouvourville (de).** — Les ambitions européennes en Chine. *Nouvelle Revue*, 1^{er} février 1897.
- Rolin Jaequemyns.** — Chronique du droit international. *Revue de droit international et législation comparée*, t. I, 1859, p. 145.
- Rosten.** — Le Maroc à la fin de 1904. *Revue politique et parlementaire* du 10 février 1905.
- Sebaut.** — *Dict. lég., Tunisie*, V^o Finances, notice.
- Tchihatchef.** — Espagne, Algérie et Tunisie. Lettre à Michel Chevalier. Paris, 1880.

Triantaphyllidès. — Une Banque pour sauver la Grèce. Paris, 1893.

Zogheb. — Sur la question égyptienne, un article dans l'*Economiste français* du 12 septembre 1885.

Annales des sciences politiques.

Archives diplomatiques.

Bulletin du Comité de l'Afrique française.

Bulletin de statistique et de législation comparée.

Economiste français.

Journal du droit international privé ou *Journal Clunet.*

Journal officiel, des Débats, le Temps, le Times, le Pour et le Contre.

Livres blanc, bleu, jaune, vert.

Marché financier, par Arthur Raffalovich.

Monde économique.

Nouvelle Revue.

Questions diplomatiques et coloniales.

Revue Bleue.

Revue des Deux-Mondes.

Revue de droit international et législation comparée.

Revue générale de droit international public.

Revue politique et parlementaire.

L'IMMIXTION FINANCIÈRE

EN DROIT INTERNATIONAL

INTRODUCTION

A notre époque il s'est produit un phénomène économique de la plus haute importance, c'est la façon de comprendre l'épargne. Tandis qu'autrefois on ne l'envisageait que dans la thésaurisation ou l'achat de terres, elle a pris aujourd'hui une allure bien différente qu'ont favorisée l'extension colossale du commerce et de l'industrie et l'activité des Etats modernes.

A ces entreprises industrielles et financières, comme aux Etats, il a fallu des sommes énormes pour présider à leur organisation ou à leur développement et ils ont demandé des capitaux aux individus de toutes les nations ; ils ont lancé sur le marché des séries d'emprunts et ont alléché tous les capitalistes par les promesses les plus extraordinaires : un intérêt plus ou moins fort, des primes de remboursement et, même dans certains cas autorisés par la loi, des lots d'un chiffre élevé et qui constituent un véritable appât. Le public facilement ébloui

par ce luxe de réclame s'est laissé entraîner dans toutes sortes de spéculations, et il est maintes fois arrivé qu'un jour tous les beaux rêves qu'il avait pu former se sont écroulés devant une société qui ne pouvait plus faire face à ses engagements ou devant un Etat insolvable qui par sa seule volonté souveraine, imposait une réduction des intérêts ou du capital ou quelquefois des deux ensemble.

En présence de pareilles catastrophes, les intéressés lésés par le fallacieux programme qui leur avait été offert, ont fait entendre les récriminations les plus énergiques et se sont même adressés à leur gouvernement respectif pour réclamer une protection efficace.

Dans ces circonstances quel est le devoir d'un gouvernement? Quand il s'agit d'une entreprise privée, par le jeu de règles internationales constamment développées et améliorées (1) les malheureux créanciers peuvent recourir à un organe supérieur, tribunal ou arbitre, qui dans la mesure du possible fera droit à leurs plaintes. Mais si le débiteur est un Etat, la question toujours très complexe devient extrêmement délicate, car on peut alors se demander si l'intervention de l'Etat créancier est légitime.

Pendant longtemps on l'a nié d'une façon absolue, et encore aujourd'hui de très nombreux jurisconsultes refusent à un Etat le droit de se faire justice lui-même.

(1) V. une thèse fort intéressante de M. Lewandowski, sur « La protection des capitaux empruntés en France par les Etats étrangers ou les sociétés ». Lyon, 1894, Alexandre Rey, éditeur.

Pour expliquer ce refus on se base d'abord sur la souveraineté de l'Etat : d'après le droit des gens, les Etats sont considérés comme des personnes de droit international, par conséquent sont tous proclamés, égaux, indépendants, souverains et ne doivent jamais être gênés dans l'exercice de cette souveraineté par les autres Etats. Or beaucoup de bons esprits pensent que l'emprunt d'Etat est un acte de souveraineté. M. Rolin Jaequemyns par exemple, trouve évident que le fait d'un Etat de s'engager, de contracter des dettes soit un acte de souveraineté (1), mais il lui semble non moins évident que le fait de payer ses dettes soit un autre acte de sa souveraineté parfaitement distinct du premier. Et il apporte comme preuve irrécusable que dans nos pays constitutionnels le paiement des intérêts et l'amortissement du capital de la dette publique n'ont lieu chaque année qu'en vertu d'un acte nouveau posé par le pouvoir législatif dans la plénitude de son indépendance. Sans doute, cet acte ne crée pas l'obligation mais il la sanctionne, et s'il en est ainsi le règlement des dettes d'un Etat ne peut pas plus que leur création donner lieu à une immixtion financière. M. Politis, dans sa remarquable étude sur « Les emprunts d'Etat » (2), a une opinion pareille ; pour lui l'obligation de l'Etat emprunteur est une obligation d'une nature ex-

(1) V. la chronique internationale dans la *Revue de dr. intern. et de législ. compar.*, 1869, p. 146 et suiv.

(2) V. N. E. Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international*, Paris, 1894, A. Pedone, éditeur.

ceptionnelle et *sui generis*, en quelque sorte une dette d'honneur que l'Etat débiteur doit acquitter s'il ne veut se déshonorer et voir son crédit disparaître. C'est aussi un des plus puissants arguments qu'invoquait dernièrement la note argentine en faveur du Vénézuéla ; l'Etat seul est compétent pour reconnaître et liquider sa dette, cette compétence exclusive appartient à tous les Etats, également aux faibles comme aux plus forts, car autrement les faibles seraient exposés à disparaître.

Cette théorie est fausse ; l'emprunt n'est pas un acte politique que l'Etat fait dans l'exercice de son droit souverain puisqu'il s'agit de prêteurs étrangers qui ne relèvent pas de sa souveraineté. L'Etat est censé renoncer à son caractère par le fait qu'il descend dans l'arène des intérêts privés et il se soumet implicitement au droit commun des contrats. Puis si l'Etat était seul compétent pour liquider et déterminer l'époque et le mode du paiement on en arriverait à dire, comme le fait remarquer un auteur (1), que la guerre qui est un moyen coercitif entre nations n'est jamais juste. « La souveraineté n'est pas une forme morale d'origine naturelle, ce n'est qu'un fait historique et rien n'empêche qu'elle soit restreinte par un autre quand celui-ci agit en conformité avec un principe juridique. »

La deuxième raison qu'on invoque pour appuyer la thèse de la non-immixtion est la manière de voir qu'a

(1) V. Basdevant, *Le conflit anglo-germano-italo-vénézuélien*, dans la *Revue générale de dr. internat. public*, 1904.

développée Lord Palmerston, en janvier 1848, dans la fameuse dépêche publiée au moment où il était sollicité d'intervenir en faveur de créanciers anglais. Le célèbre homme d'Etat déclara formellement qu'il n'existait aucune obligation juridique de défendre les intérêts des sujets de la Reine à l'égard d'un Etat étranger car, pour lui, « confier ses capitaux à des gouvernements étrangers c'était faire une spéculation... une opération commerciale ou financière ». Raisonner ainsi c'est se faire une idée erronée de l'Etat, car une opposition aussi absolue entre l'Etat et les individus est inexacte. L'Etat n'est créé que pour sauvegarder les droits des individus, principalement dans les rapports internationaux, et « en consacrant l'indépendance des Etats d'une manière totale, absolue, le droit change et compromet sa vraie fin qui n'est pas l'Etat mais l'homme » (1).

Toujours en citant Palmerston et ses avis on a pu dire que le souscripteur d'un emprunt étranger n'a pas besoin de la protection de son Etat national et la lui accorder serait injuste, car si le prêteur sait qu'il n'a pas à compter sur cette protection il mettra dans ses calculs l'éventualité du non-accomplissement de ses obligations par l'Etat emprunteur. Pour compenser les risques de perte qu'il peut avoir en exécutant un pareil contrat au caractère si aléatoire, il demandera des avantages élevés et dans la mesure du possible tâchera de mettre la chance de son

(1) V. de Lapradelle, *La question chinoise*, dans la *Revue générale de dr. internat. public*, 1901, p. 340.

côté. Dans ces conditions, si le prêteur pouvait obtenir un secours de son Etat national pour contraindre au paiement l'Etat débiteur il serait trop bien partagé, car il aurait le succès presque assuré sans aucune charge.

M. Basdevant (1) répond qu'il s'agit de savoir si le régime des garanties d'exécution d'un contrat vaut mieux que le régime de l'incertitude de cette exécution ; s'il est préférable que le contrat de prix soit en fait un contrat commutatif ou un contrat aléatoire et assure le respect des engagements pris ou en permette pratiquement la méconnaissance, et certes ajoute l'auteur, il est évident que l'organisation juridique doit tendre à l'exécution exacte des promesses. Puis d'ailleurs, le créancier qui aura même, semble-t-il, stipulé les avantages les plus énormes, en luttant avec un Etat sera toujours dans une situation inférieure ; il pourra peut-être s'enrichir si l'Etat prospère, mais si ce dernier va vers la ruine malgré tous les bons côtés du contrat, le malheureux créancier n'en sera pas moins lésé et tous ses droits se briseront contre une souveraineté devant laquelle ses forces seront vaines. Si au contraire, l'Etat se charge d'assurer le recouvrement des créances de ses nationaux souscripteurs d'emprunts publics étrangers il y aura bien encore des risques avec la faculté qu'a le débiteur de suspendre de son plein gré le service de ces emprunts, mais alors il trouvera devant lui une force correspondante avec

(1) V. *op. cit.*, p. 425.

laquelle il devra nécessairement compter, d'autant plus que lorsqu'un Etat en arrive à cette extrémité son Trésor est ordinairement trop vide pour soutenir une longue guerre. Le système a, de plus, l'avantage d'être en harmonie avec les tendances actuelles du droit international où on s'efforce de faire passer le risque de l'individu à la collectivité (1).

Enfin certains auteurs ont voulu soutenir que pour qu'un Etat ait le droit de prendre la défense de ses nationaux souscripteurs d'emprunts publics étrangers il fallait que ces emprunts aient donné lieu à un traité auquel l'Etat a été partie (2), sinon, disent-ils, la réclamation est d'ordre purement privé et en dehors de la compétence de l'Etat. Il est simple de prouver le peu de justesse de cette opinion, car il n'y a pas de motif suffisant pour faire aux créanciers un régime tout à fait diffé-

(1) C'est à M. Fauchille que revient l'honneur d'avoir eu le premier l'idée de cette application. — V. *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XVIII, p. 239 et suiv.

(2) V. Jozon, « Des conséquences de l'inexécution des engagements pris par les gouvernements au paiement de leur dette publique », dans la *Revue de dr. internat. et de législ. comparée*, 1869, p. 273 et suiv. « On peut dire cependant que l'intervention sera légitime et pourra à la rigueur s'exercer par tous les moyens, par la rupture des relations diplomatiques, par des représailles, même par la guerre, le tout, sauf la question de convenance et d'opportunité, quand le gouvernement du pays auquel appartiennent les créanciers non payés, aura lui-même concouru à l'émission de l'emprunt d'après une convention passée avec le gouvernement emprunteur », p. 280. — V. plus récemment, A. Jeffersonian-Democrat, *The Venezuela Affair and the Monroe doctrine*, dans *The north american review*, 1903, t. I, p. 328-329.

rent suivant qu'un traité est venu ou non formuler leurs droits ; et, en pratique, il y a bien des cas incontestables où l'Etat défend le droit de son national sans la moindre intervention de traité, par exemple quand celui-ci a été victime de violence dans sa personne ou ses biens.

S'il est donc difficile d'éviter le principe de l'intervention, tout au moins ne l'admet-on que comme ultime moyen de rigueur et une partie de la doctrine veut-elle qu'on épuise seulement tous les moyens pacifiques.

On a dit : il faut s'adresser aux tribunaux. Si l'on part du principe que l'emprunt est un acte qui ressort de la souveraineté de l'Etat il n'y a pas d'action à la disposition des créanciers ; ils ont compté sur la foi de leur débiteur, ils ont mis toute leur confiance en sa probité et n'ont jamais eu l'espoir qu'ils pourraient le forcer à s'exécuter si les engagements n'étaient pas tenus. C'est la conclusion à laquelle en arrive naturellement M. Politis⁽¹⁾ avec la conception particulière qu'il se fait de l'emprunt d'Etat. Mais même si l'on considère cet emprunt comme un contrat ordinaire cette solution pacifique ne vaut guère mieux, car en admettant que le tribunal ait prononcé une sentence existera-t-il une garantie que l'Etat va en assurer l'exécution ? N'est-il pas au contraire plus vraisemblable de croire qu'il la négligera et passera outre de sa propre autorité ?

On a alors pensé à l'arbitrage. Ici, le moyen serait habile, car il pourrait sans heurt et sans bruit relever le cré-

(1) Ouvrage déjà cité de Politis sur les emprunts de l'Etat, p. 216.

dit et faire renaître l'estime chez un Etat obéré ou au lendemain d'une faillite ; en employant la fermeté alliée à la douceur et à la patience, les arbitres pourraient arriver à des résultats très significatifs et on ne trouverait pas là le côté politique qui pousse les Etats à mal atteindre le but ou quelquefois à le trop dépasser. Cette proposition contient une grande part de vérité ; le mouvement actuel est bien de solutionner toutes les affaires internationales même les plus minutieuses par la voie de l'arbitrage, et il est certain que c'est le rêve vers la réalisation duquel tous les efforts doivent tendre de plus en plus. Les tribunaux créés à cet usage ont rendu déjà d'immenses services et sont appelés à prendre une extension plus grande encore. Mais pour le cas qui nous occupe, cette institution n'a malheureusement joué jusqu'à aujourd'hui qu'un rôle très secondaire et c'est ainsi que la seule fois où elle aurait pu utilement montrer son remarquable fonctionnement, elle a été à peu près mise de côté. Nous voulons parler du conflit du Vénézuéla avec trois grandes puissances de l'Europe.

A ce moment, la République argentine dans sa campagne passionnée en faveur de la nation sœur, provoqua une large enquête doctrinale afin de connaître l'opinion des jurisconsultes de tous les pays sur le fait de savoir si l'emploi de la violence contre l'Etat mauvais payeur est licite (1). Les pacifistes répondirent nombreux et sou-

(1) V. D^r Luis, M. Drago, *La Republica Argentina y el caso de Venezuela*, Buenos-Aires, 1903.

tinrent volontiers qu'il fallait recourir non aux armes, mais à l'arbitrage (1). M. Frédéric Passy déclara qu'une nation qui a contracté des obligations doit les accomplir, en ajoutant toutefois certaines réserves ; d'après lui, si pour une raison quelconque, même en cas de mauvaise foi, il arrive que le créancier se trouve lésé, celui-ci n'a pas le droit de se faire justice par la force ; avant tout, comme entre individus, une sentence doit intervenir qui avisera, en cas de force majeure, aux moyens qui pourront remédier au préjudice éprouvé.

Ce sentiment est fort louable, mais dans la circonstance il ne servait à rien puisque l'Etat débiteur repoussait toutes les propositions d'arbitrage et alors que devait-on faire ? et même en supposant qu'il ait accepté ces avances, comme pour la sentence rendue par le tribunal, il y avait à craindre qu'il ne l'exécutât pas.

Il reste encore l'intervention diplomatique. Ce serait là, d'après ceux qui désirent la solution pacifique des conflits financiers entre Etats le système le meilleur pour sa promptitude et sa haute portée, mais ils le repoussent à cause du danger qu'il peut entraîner. Un ministre des affaires étrangères agira parce qu'il a affaire à un Etat faible ou est en face de la réclamation d'un banquier puissant, et restera inactif si l'Etat a encore du prestige ou si les créanciers lésés font partie des petits capitalistes ; et d'ailleurs les moyens diplomatiques acheminent

(1) V. *Rev. dr. intern. et de législ. comp.*, 1903, p. 597.

vers l'immixtion et ils n'en sont en quelque sorte que la préface obligatoire.

Par l'élimination des théories qui préconisent la non-intervention ou des systèmes qui résident dans les voies pacifiques on se trouve donc en présence de la seule immixtion, objet de cette étude. Dans les chapitres suivants nous nous proposons d'étudier comment elle s'est implantée dans les différents pays qui l'ont subie ou la subissent encore, les nombreux organes auxquels elle a donné naissance et ses conséquences sur les finances et la situation économique ou politique de ces Etats jusqu'en ces derniers temps. A la cause principale qui l'a occasionnée le plus souvent et que nous avons discutée au cours de cette introduction nous avons joint le cas particulier de la Chine, déjà très fragile dans ses finances, au moment où l'immixtion s'est produite après un soulèvement occasionné par suite de la faiblesse gouvernementale, ou encore le désir qu'ont certaines puissances de s'immiscer dans des Etats faibles sous le prétexte d'y accomplir des réformes qui en réalité sont nécessaires. En prenant le plan le plus simple, l'ordre chronologique et en consacrant un chapitre à chaque pays, il nous a semblé prendre la meilleure position dans une question de fait soumise aux manifestations les plus diverses et les plus variées.

Et tout le long de ce travail nous nous sommes inspiré de la phrase de Goethe : « Les chiffres ne gouvernent pas le monde, mais ils disent comment il est gouverné. »

CHAPITRE PREMIER

LA TUNISIE.

La Régence n'a été dotée d'une véritable organisation financière que le jour où la France y a établi son protectorat. Jusqu'alors on ne trouvait aucun contrôle et aucune régularité dans les dépenses et les sources de revenus publics, l'assiette des impôts, les modes et conditions de perception n'étaient même pas déterminés. Il n'y avait presque pas la trace d'un budget annuel ; un certain article du Code politique et administratif prescrivait bien au ministère des finances de soumettre chaque année au premier ministre un compte détaillé des revenus et des dépenses de l'Etat pour l'année suivante, mais il semblait que cette disposition a fait davantage partie du domaine de la théorie que de celui de la pratique et qu'en fait elle a été rarement appliquée.

S'il n'existait point de base pour le budget, le recouvrement des impôts était tout aussi incertain et aléatoire ; il était abandonné à l'arbitraire des Caïds, Khalifats et Cheïks, administrateurs des provinces. Ces derniers, en principe, responsables du paiement des impôts n'avaient leur responsabilité engagée par aucune règle fixe et ils en profitaient pour écraser les contribuables de leurs

continuelles exactions. D'ailleurs la centralisation des fonds n'était pas mieux réglementée ; et parfois même était-elle soumise aux éventualités de véritables expéditions qu'on organisait périodiquement pour triompher des résistances des tribus nomades. De plus les fonctionnaires, une fois en possession de l'argent produit par les impôts se gardaient bien de tout verser au Trésor : ils en retenant une partie à titre d'indemnité : ils se dédommageaient de la gratuité de leurs fonctions et se remboursaient « du prix des souliers qu'ils devaient avoir usés en accomplissant leur tournée ». Ces indemnités atteignaient des chiffres fantastiques et sur des impôts réguliers d'une province qui devaient fournir 360.000 fr. on les voit s'élever jusqu'à 81.000 francs (1) ; le Trésor ne recevait jamais plus des deux tiers des sommes perçues.

A ces considérations de mauvaise administration il faut ajouter que les Beys joignaient à beaucoup de prodigalité la plus rare naïveté, et que par leur luxe et leur inexpérience ils devaient fatalement entraîner leur pays à la ruine ; ainsi en 1850, Achmed attiré par le prestige de l'Occident et désireux d'immortaliser son règne, fit construire près de Tunis une véritable cité royale, édifia des casernes, enrôla de nombreuses troupes, équipa une flotte..., et pour faire face à toutes ces dépenses, emprunta. Ce fut le début de la dette tunisienne ; ses successeurs, aussi légers et insoucians, s'engagèrent de plus

(1) Sebaut, *Dict. lég. tunisienne*, V^o Finances, notice.

en plus dans cette voie des emprunts et il arriva un moment où les puissances européennes furent obligées de s'immiscer dans les finances du Beylick pour le rappeler au devoir.

L'histoire de la Tunisie de 1860 à 1870, considérée au point de vue financier est très instructive à cet égard. La dette s'élevait au 15 août 1860 à 11.875.000 francs, valeur à l'époque de 19 millions de piastres (1). Cette somme relativement faible devait bientôt être dépassée ; le gouvernement créait l'année même, pour continuer dans la suite, des bons du Trésor garantis par les droits de douane d'importation et le revenu de la monnaie, portant intérêt à 12 0/0 et à un an d'échéance. Mais la plupart de ces bons restèrent impayés et on fut obligé de les renouveler en comprenant un an d'intérêts de plus. Aussi à la date du 24 mai 1862 le chiffre de la dette était-il plus que doublé et porté à 28.026.983 francs. Le gouvernement beylical, devant cet état de choses, opéra alors une conversion de la dette pour 21 millions en obligations à 9 ans d'échéance, mais remboursables de 3 ans en 3 ans, d'où leur nom d'obligations triennales ; le surplus fut laissé en bons du Trésor et sur un espace de 9 ans on échelonna les échéances d'année en année. C'était, pour les hommes d'affaires européens, l'heure d'apparaître. Ils proposèrent au Bey de transformer les divers titres en circulation qui produisaient un intérêt de 12 à 13 1/2 0/0 et pour

(1) Une note curieuse, datant de 1860, et qui est le plus ancien document que l'on possède sur l'origine de la dette, nous l'apprend.

lesquels aucun amortissement n'avait été prévu en une nouvelle dette amortissable en 15 ans $1/2$ et ne portant que 7 0/0 d'intérêt. Pour cette opération un emprunt de 35 millions était nécessaire ; la maison Erlanger se chargea de le négocier sur le marché de Paris et émit 78.692 obligations, chacune de 500 francs et au porteur, représentant à la charge du gouvernement un capital de 39.346.000 francs. Fasciné par le crédit qu'il trouvait à l'étranger le Bey voulut recourir immédiatement à l'emprunt pour la construction de quelques routes ; les conditions très dures que les banques lui firent, puisqu'elles prélevèrent d'abord 6 millions d'escompte et de commission et ensuite de nombreux autres millions sous des prétextes différents, si bien qu'il ne reçut que 15 millions sur 35 que comportait le marché, n'empêchèrent pas le Bey de continuer son jeu dangereux. En 1865, une fantaisie incroyable gagna de rechef le gouvernement beylical ; il aurait été très heureux d'avoir quatre nouveaux vaisseaux afin de compléter sa flotte déjà forte de six unités. Pour se créer les moyens indispensables à cette œuvre il pensa à un emprunt intérieur qui échoua naturellement ; il vendit alors moyennant 5 millions et sur pied toute la récolte future de l'huile, et par un intermédiaire officieux négocia un nouvel emprunt auprès de MM. Morpurgo, Oppenheim et Erlanger. On émit 73.568 obligations à 7 0/0 d'intérêt pour un capital nominal de 36.784.000 francs ; les obligations de 500 francs chacune, étaient émises seulement à 380 francs

et remboursables au pair en 15 ans avec un rapport par conséquent de 35 francs d'intérêt annuel, ce qui-faisait presque du 10 0/0 ; le revenu des douanes et le kanoun des oliviers furent donnés en gage. Les obligations de ces emprunts qui composaient la dette extérieure présentaient de nombreux avantages et paraissaient sûres à cause des garanties qui les accompagnaient ; aussi furent-elles d'abord très en faveur, avec une cote élevée oscillant de 450 à 490 francs ; mais elles tombèrent bientôt à un cours dérisoire de 150 à 160 francs.

Si le Bey sut maintenir pendant quelque temps ses engagements envers ses créanciers étrangers, il fut toujours embarrassé des porteurs de titres de la dette intérieure. En 1855 ne pouvant les satisfaire il crut se tirer d'embaras en inondant l'Europe de bons du Trésor ; mais ceux-ci se négocièrent à des conditions désastreuses. En représentation de coupons semestriels impayés on lança de nouvelles séries d'obligations triennales qui, valeurs dépourvues de gage, ne rapportèrent que des sommes infimes. Sous forme de conversions, on présenta des opérations qui au fond constituaient de véritables emprunts. On ne retirait pas de la circulation les titres antérieurement émis ; on continuait seulement à les multiplier tant à l'intérieur qu'à l'extérieur et le gouvernement tunisien s'abandonnait sur cette pente, étonné et charmé de la puissance de son crédit. Ces titres se trafiquèrent à des prix honteux ; sur les places de Paris et de Londres on les obtenait moyennant des versements de 18 ou

20 francs, et de M. Botmiliau, consul de France à Tunis, assure même qu'on en vendit à 5 et à 4 francs (1).

La situation devenait critique et ne pouvait plus durer. On sentait le besoin d'une réorganisation financière, mais aucune puissance n'osait en prendre l'initiative dans la crainte de froisser les susceptibilités des nations ayant aussi des intérêts en Tunisie. Les réclamations succédaient aux réclamations ; certains porteurs de titres, très au courant des mœurs tunisiennes, sans perdre de temps, s'étaient constitués en commission financière locale et avaient pris personnellement en main le service du recouvrement des taxes qu'on avait concédées jadis aux souscripteurs d'emprunts négociés à Paris en 1863 et 1865 (Medjha et Douanes) ; les autres, dépouillés de leur gage faisaient entendre les plus vives protestations.

C'est alors que le gouvernement beylical complètement à bout laissa impayés les coupons de la Dette Extérieure exigibles au mois de juillet 1867. La France protesta aussitôt pour maintenir les droits des porteurs de l'Extérieure qui étaient presque tous Français, et il y eut un échange d'observations par voie diplomatique entre Tunis et le quai d'Orsay, Le Bey qui commençait à se rendre compte de l'état lamentable de la Régence écouta avec bienveillance les remontrances du ministre français, et le 18 novembre 1867 il pria M. de Botmiliau de faire désigner un fonctionnaire français « qui serait chargé d'administrer

(1) Boulard, *Les finances de la Tunisie pendant les trente dernières années*, Paris, 1901.

les finances tunisiennes en sauvegardant les intérêts des porteurs de titres » (1). La France était, en effet, naturellement désignée pour s'immiscer la première dans les affaires intérieures de la Régence ; depuis une date très reculée les deux gouvernements avaient eu les relations les plus suivies et on ne pouvait nier que la politique française avait constamment gardé une prééminence accentuée en Tunisie. Aussi devant les velléités du Bey de soumettre ses finances à son contrôle, la France rédigea-t-elle un projet qu'elle présenta à l'agrément du souverain tunisien ; celui-ci fut satisfait et décida, par un décret beylical du 4 avril 1868, l'institution, dans le délai d'un mois, d'une commission composée de deux fonctionnaires nommés par le gouvernement de la Régence avec l'assentiment de notre consul. L'un d'eux devait être président de la commission et avoir à ses côtés comme vice-président un inspecteur des finances délégué par le gouvernement français ; dans le groupe qui composait la commission on rencontrait ensuite deux notables choisis par les négociants étrangers établis à Tunis, deux mandataires français des souscripteurs des emprunts 1863 et 1865, enfin un député de la colonie française à Tunis. La commission se chargeait de percevoir les revenus de la Régence et d'en assurer la répartition entre les créanciers de l'Etat.

Cette réforme qui donnait à la France la suprématie

(1) Livre jaune, 1881.

dans le Conseil et mettait la Tunisie sous son protectorat financier fut vue d'un très mauvais œil par l'Angleterre et l'Italie (1) qui sentaient croître avec inquiétude cette influence dans ce pays. Sous le prétexte que leurs nationaux, porteurs de la dette intérieure, jouissaient encore de certaines garanties elles se refusèrent à seconder la France dans son effort et lui suscitèrent mille intrigues qui l'obligèrent à renoncer à ce projet de réorganisation.

En 1869 la banqueroute tunisienne devint définitive ; entre les trois cabinets, de Paris, de Londres et de Florence on reprit la longue conversation que la France avait tenue seule auparavant avec le Bey et d'un commun accord il fut convenu qu'une ingérence était nécessaire ; on admit le principe du premier plan français, mais on y introduisit de nombreuses modifications ; on ne rapporta pas le décret de 1868, mais il resta lettre morte. On approuva seulement avec beaucoup de facilité que du moment où des sujets se trouvaient avoir exposé leurs capitaux en les confiant au Bey, il entraît dans la mission des gouvernements de stipuler pour eux des garanties de remboursement et qu'il était de la plus grande utilité d'organiser une commission financière internationale. On n'oublia qu'une chose, ce fut de consulter le Bey. Celui-ci, qui se serait tout d'abord mis volontiers sous la protection de la France, protesta de toutes ses forces au nom

(1) V. Paul Leroy-Beaulieu, *Algérie et Tunisie*, p. 334-336.

de sa souveraineté aliénée, en voyant trois puissances s'arroger le droit de mettre ordre en ses affaires, et passa même le gros de sa colère sur le gouvernement français, à tel point que celui-ci directement intéressé fut obligé de cesser ses relations diplomatiques et d'envoyer un bâtiment de guerre à la Goulette pour le sommer de se soumettre. Le 29 juin 1869, dans deux dépêches adressées aux consuls de France et d'Italie le Bey faisait une soumission sans réserves à ces puissances ainsi qu'à l'Angleterre ; on reprit alors les relations diplomatiques et on continua les négociations qui aboutirent au décret que signa le Bey le 4 juillet 1869 et qui organisait la commission financière internationale.

Ce régime nouveau établissait une tutelle financière étroite dans l'intérêt exclusif d'une collectivité de créanciers. Les commissaires ne représentent qu'un syndicat de créanciers dont les réclamations peuvent être appuyées par leurs gouvernements respectifs ; ils n'ont donc une compétence qu'à l'intérieur et ne sont en rien une émanation du gouvernement ou existants au point de vue du droit des gens. Leur rôle est de liquider la dette présente, d'administrer les revenus de la façon la plus sage et de s'opposer aux emprunts ou aux entreprises pouvant créer au budget tunisien une charge nouvelle ; il rentre aussi dans leurs attributions de veiller aux engagements commerciaux que le Bey voudrait prendre avec d'autres nations.

Il résulte de ces quelques observations que la compo-

sition de la commission devait répondre à deux ordres d'idées : qu'il n'y ait aucune supériorité d'une nation sur l'autre et surtout qu'il ne s'y trouve que des hommes capables de rétablir l'ordre dans les finances. En réalité elle comprenait deux conseils :

1° Un conseil exécutif créé pour sauvegarder les intérêts du Bey et chargé de l'administration financière. Il se composait de trois membres : le premier ministre du Bey qui en était le président, le ministre de l'intérieur et un inspecteur général des finances français, nommé par le gouvernement français ; celui-ci fut le véritable chef de ce comité et eut ainsi la direction de toute l'administration financière de la Régence car il était le représentant officiel non seulement des intérêts français, mais des créances de toutes les nationalités.

2° Un comité de contrôle plus spécialement chargé de la défense des intérêts des créanciers : il était formé de deux délégués élus par les groupes de créanciers de chacune des puissances représentées, la France, l'Angleterre et l'Italie. Il entendait les rapports du conseil exécutif et avait le droit de rejeter les mesures qu'il avait prises. Ce pouvoir était vraiment trop fort, car son approbation déjà nécessaire pour donner un caractère exécutoire à certaines décisions d'intérêt général délibérées par le premier conseil prêtait à des abus ; aussi, postérieurement, à la suite d'une entente entre le comité exécutif et les consuls des trois puissances, on établit une réglementation plus sage.

Quand ces deux conseils se réunissaient, ils formaient la commission financière. Sous la présidence d'un ministre tunisien et la vice-présidence effective de l'inspecteur général français elle avait la mission, en tenant compte de la sanction du Bey, d'assurer les garanties dues aux créanciers et d'étudier ou d'arrêter toutes les mesures qui pouvaient le mieux convenir au règlement de la dette et à l'administration financière. Elle ne perdit jamais de vue sa tâche et aussitôt après son installation elle dressa le plan de la dette tant Intérieure qu'Extérieure, procéda à sa liquidation, créa le grand-livre et délivra des obligations nouvelles en paiement des anciennes. Elle fit aussi procéder à un règlement par le conseil exécutif et, une fois discuté et arrêté par elle, elle le soumit au Bey qui le signa le 23 mars 1870.

Ce concordat fait le plus grand honneur à ceux qui l'ont élaboré et à ceux qui l'ont accepté. La dette flottante s'élevait à ce moment à 55 millions ; les divers emprunts 7 0/0 atteignaient plus de 30 millions et les titres émis en 1867 représentaient plus de 40 millions : au total 175 millions, auxquels il faut ajouter les sommes réclamées par les fournisseurs, fonctionnaires, etc., et qui exigeaient un service annuel d'intérêts de 20 millions de francs. On demanda alors aux créanciers de produire leurs titres dans un délai déterminé et après examen de leurs droits on leur proposa l'abandon d'une partie de leurs créances ; en échange ils allaient recevoir de nouveaux titres solidement garantis, de 500 francs chacun

et, portant un intérêt de 5 0/0 payable par semestre à Paris, Londres et Florence. En représentation des bons de coupons arriérés des obligations de 1863 et de 1865 on devait délivrer des certificats spéciaux ; ils ne porteraient pas d'intérêts, mais on les rembourserait par tirages au prix de 200, 105 et 87 fr. 50, prix de la valeur des obligations avec les coupons en retard payés, moyennant le produit intégral d'une somme de 5 0/0 sur toutes les marchandises importées en Tunisie. Les créanciers et les puissances accueillirent volontiers ces propositions : la dette fut fixée à 125 millions de francs, ce qui réduisait le service annuel à 6.250.000 francs, et divisée en 250.000 obligations de 500 francs pour les emprunts 7 0/0 et en 158.942 certificats pour les intérêts arriérés des bons du Trésor.

L'arrangement portait les revenus du Trésor à 13.500.000 francs et faisait deux catégories des impôts : ceux qui étaient affectés au service de la dette et ceux réservés au gouvernement. Dans la première série on avait mis les taxes les plus sûres et les plus rapides à percevoir : les douanes, les droits de timbres, les taxes municipales et les monopoles alors en vigueur dans la Régence comme le tabac, le sel, la pêche des poulpes et éponges... et dont le rendement présumé était de 6.250.000 francs ; dans la deuxième on comptait la capitation, l'impôt sur les oliviers... d'une manière générale, les taxes les plus difficiles à toucher ; avec ces revenus, le Bey devait faire face à sa liste civile, faire vivre sa cour, solder ses fonc-

tionnaires, etc. A la tête des revenus concédés, on plaça une administration spéciale dite « des revenus concédés » et qui constituait le troisième organe de l'ingérence. Il était composé de cinq membres, dont un Tunisien et quatre étrangers appartenant à diverses nationalités européennes, et nommés par la commission financière sous la surveillance de laquelle il se trouvait placé et dont il devait subir la direction pour certaines affaires désignées à l'avance. Tout à fait en dehors du gouvernement tunisien qui ne pouvait avoir aucune action sur lui, il communiquait avec celui-ci par l'intermédiaire de l'inspecteur général et centralisait directement les fonds perçus dans la caisse d'un receveur installé à Tunis.

Telle fut l'organisation financière jusqu'en l'année 1884; ce système très bien conçu dans son ensemble supposait une condition qu'il fut parfois impossible de réaliser : la prospérité constante du pays. Il fallait qu'il plût abondamment en hiver pour qu'on pût songer à d'excellentes récoltes et à des revenus suffisants. Or la sécheresse se produisit dès la première année du régime nouveau : les revenus affectés à la dette générale ne s'élevèrent qu'à la somme de 3.612.456 francs et le Bey fut obligé de verser 3.637.514 francs pour parfaire les 6.250.000 francs ; de plus, encore cette même année pour des raisons particulières à la mauvaise administration précédente, les droits de douane ne purent être perçus que pendant le mois de juin et restèrent à la valeur insignifiante de 99.444 francs. On essaya alors d'obvier aux années de disette par la

combinaison suivante : la commission mettrait en réserve les plus-values et achèterait des titres de la Dette ; elle pensait ainsi se tenir en mesure de venir en aide au Bey pendant les années mauvaises en lui confiant les titres qu'elle avait achetés pour qu'il les donne en nantissement à ses nouveaux créanciers. Cependant les années suivantes furent meilleures ; en 1874, on constatait un produit de 7.250.000 francs, c'est-à-dire un million d'excédent qui fut employé à faire rentrer d'anciens coupons arriérés et au fonds de réserve ; en 1875, on put employer une somme de 50.000 francs à l'amortissement. A cet instant, on eut l'illusion que le rétablissement des finances tunisiennes était chose faite et ce fut l'heure pour les porteurs de la Dette de se féliciter d'avoir accepté le concordat. L'intérêt des obligations est touché très régulièrement ; le taux des titres s'élève peu à peu et atteint vers 1876 une cote de près de 285 francs ; les bons des coupons arriérés augmentent aussi et se vendent 40 francs (1). Mais tous ces efforts ne furent pas couronnés de succès ; en 1878, le Bey se trouva de nouveau dans l'impossibilité de faire face à ses paiements ; les obligataires eurent de nombreux reliquats impayés et ne gardèrent que le vague espoir d'être remboursés un jour en conservant la moitié du coupon revêtue d'une mention indiquant le solde qui restait dû ; c'est ce qu'on a appelé les résidus de la Dette.

Sur ces entrefaites, des événements politiques impor-

(1) V. Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, p. 554-555.

tants finirent par lasser la patience française et modifièrent la position respective des puissances vis-à-vis de Tunis. De tous côtés on signalait des actes de brigandage ; le Bey, au lieu d'être un voisin sincère et loyal, employait cette méthode orientale qui consiste à diviser les adversaires et à les user par une constante opposition ; les gouvernements se mettaient de la partie en suscitant chaque jour des affaires nouvelles comme celles de Rubattini, de l'Enfida et du Crédit foncier ou des difficultés diplomatiques encore plus graves qui ne pouvaient qu'ébranler le crédit de la France déjà très atteint et même faire craindre pour sa florissante colonie de l'Algérie. Aussi dans le but de raffermir ce crédit et de seconder efficacement les opérations de ses nationaux, et sous le prétexte officiel d'infliger un châtiment à quelques Kroumirs révoltés, une expédition fut décidée et un corps d'occupation prit possession de Tunis (1). De nombreuses polémiques s'engagèrent autour de cette affaire ; les uns demandaient simplement l'occupation temporaire et le retrait des troupes dès que les troubles seraient apaisés, les autres protestaient contre cette manière de voir et se basant sur le rôle que la France avait toujours joué sur le pays, l'influence qu'elle y avait acquise, sa prépondérance en matière de finances, ils jugeaient cette province très à même de devenir colonie française et

(1) A cette première conquête succédèrent encore des troubles de toutes sortes. On mobilisa alors une véritable expédition qui aboutit au traité beaucoup plus explicite de la Marsa. — V. *infra*, p. 29.

sommaient le gouvernement d'accomplir l'annexion pure et simple. On s'arrêta à un moyen terme ; on fit signer au Bey l'imprécis et informe traité du Bardo qui établissait le Protectorat sans formule bien catégorique.

L'établissement de la République française en Tunisie ne pouvait pas modifier de plein droit l'ingérence internationale ; il fallait qu'un accord intervînt entre les puissances intéressées. Il fut demandé énergiquement par les porteurs français ; ceux-ci déçus par leur échec de 1868, lésés encore en ne touchant qu'une partie de l'intérêt qui leur avait été promis rendaient la commission financière responsable de tout, de l'abandon de leur projet d'autrefois comme de l'appauvrissement continu du Bey qui empruntait toujours à 10 ou 12 0/0 et mettait en gage jusqu'à ses propriétés ou ses bijoux, des concessions ou des promesses de monopoles ; ils voulaient à toute force sa disparition, en critiquant surtout le conseil d'administration des revenus concédés et en disant que cet organe international gênaient les améliorations indispensables dans l'organisation des impôts et entravait notre prise de possession réelle de l'administration. Dans tout ce flot de polémique il y avait une part de vérité, mais beaucoup d'exagération. La commission avait certainement apporté un élément de discorde en prenant la défense des intérêts des créanciers à la place des consuls qui, par suite du régime des Capitulations, réclamaient en toutes circonstances pour leurs nationaux d'une façon toujours violente ; elle avait un caractère international

qui favorisait la faveur et l'arbitraire et donna lieu à des abus. Mais aussi elle a liquidé et éteint une partie du passif, elle a veillé au paiement des arrérages de la Dette autant qu'il lui a été possible de le faire et cet ensemble est suffisant pour qu'elle ait droit à la reconnaissance de tous les créanciers et du gouvernement beylical.

Pour qu'elle pût disparaître il était nécessaire de rembourser la Dette qui avait motivé sa création. La France devait donc garantir la dette tunisienne en vue de rembourser ou de convertir. Cette mesure de sauvegarde « toute patriotique et inoffensive pour le budget », comme il le dit lui-même, fut demandé avec persévérance par M. Leroy-Beaulieu, mais le peu d'inclination du Parlement, les susceptibilités des partis politiques, les clameurs des journaux de l'opposition qui répandaient des bruits de spéculation illicite et effrayaient les ministres retardèrent cette décision. Ce ne fut que le 8 juin 1883 qu'une convention explicite vint compléter heureusement le traité de 1881 en mentionnant la garantie de la Dette de la part de la France (1) qui se réserve d'ailleurs l'époque et les conditions qui lui paraîtront les meilleures.

Cette convention fut soumise au Parlement le 9 avril de l'année suivante et ratifiée aussitôt par une loi, car les scrupules d'antan s'étaient évanouis ; le 28 mai parut le décret de conversion. Le Bey, qui s'était interdit de contracter à l'avenir aucun emprunt pour le compte

(1) V. Paul Leroy-Beaulieu, *Algérie et Tunisie : Organisation du protectorat*, p. 455 et suiv.

de la Régence sans l'autorisation du gouvernement français, émit alors pour convertir ou rembourser sa dette un nouvel emprunt de 142.550.000 francs, somme qui représentait la valeur à laquelle s'était élevée le passif en y comptant : (a) la Dette générale consolidée, représentée par les 250.000 obligations 5 0/0 nées en 1870 et 1880 contre un nombre pareil de titres identiques mais d'un type différent comme couleur et comme dessin et qui, dits « de l'émission d'échange » de 1880, représentaient une valeur nominale de 125 millions ; (b) la Dette flottante, composée de coupons et fractions de coupons échus et non payés, le solde d'un emprunt gagé sur les revenus du Dar et du Geld que le gouvernement avait dû contracter en 1873 pour délivrer un certain nombre de titres à des créanciers admis et reconnus en 1870 mais que l'on n'avait pas désintéressés, un autre emprunt contracté par le Bey en 1876, enfin des créances antérieures au dernier exercice réglé par le gouvernement tunisien, le tout évalué à 17.550.000 francs. Cet emprunt s'échangea avec la plus grande facilité par l'intermédiaire de la maison Rothschild, du Comptoir d'escompte, du Crédit lyonnais, du Crédit industriel, de la Banque de Paris et des Pays-Bas et de la Société générale. Il fut négocié sous la forme de 315.376 obligations perpétuelles, 500 francs au porteur, productives d'intérêts semestriels à 4 0/0 l'an. La charge de la Régence n'était plus que de 6.307.520 fr. et cette somme fut inscrite dans son budget à titre de rente perpétuelle. Les obligations 4 0/0 étaient réservées

de préférence au prix de 462 francs aux porteurs d'obligations 5 0/0, ce qui leur faisait rapporter environ 4 1/2 0/0 nets de tout impôt, mais si on désirait le remboursement il avait lieu au pair. Les bons de coupons arriérés, délivrés lors des arrangements survenus en 1870 étaient reçus en paiement à raison de 84 fr. 24 0/0 des dits bons, soit à raison de 168 fr. 48 pour chaque bon de 200 francs, de 88 fr. 46 pour ceux de 105 francs et de 73 fr. 71 pour chaque bon de 87 fr. 50.

La commission internationale refusa de reconnaître cet emprunt et prétendit que le Bey n'avait pas le droit de le conclure sans son consentement ; on le mit aux voix et il fut approuvé à la majorité d'une voix, à la suite du vote où trois Tunisiens et un Français s'étaient prononcés en sa faveur contre trois autres Européens qui avaient refusé de le reconnaître. La commission, devant ce fait, devait disparaître ; la Dette était devenue réellement française et cette institution n'avait plus une raison d'existence. Le 3 octobre 1884, la France inaugurait une nouvelle organisation financière de la Régence.

Quand on entre dans cette période on est tout de suite frappé des heureux bienfaits du changement d'administration : on y sent ce qui distingue un pays riche, la bonne tenue du budget, les impôts modérés et un excédent dans les recettes. Ainsi quand on parcourt les différents exercices depuis 1884, époque de la réforme, seulement jusqu'en l'année 1892, on retrouve dans l'ensemble un excédent total de 27.800.000 francs en chiffres ronds, 3 soit mil-

lions et demi par an (1) résultat superbe que la plupart des pays européens accablés par les déficits pourraient légitimement envier. Ensuite, ce qui est venu grandement en aide à l'administration tunisienne, c'est qu'elle a eu la faculté d'opérer des conversions de la Dette. Elle ne s'en tint pas à la première opération de 1884 qui lui avait laissé déjà un boni de 4.472.795 francs, somme affectée à un fonds de réserve nouveau, créé en 1886.

Vers 1889 elle jugea que l'abaissement du taux de l'intérêt et le rehaussement de son crédit lui fournissaient une occasion favorable de substituer sans charge nouvelle à sa dette perpétuelle 4 0/0 une autre dette à durée limitée et à intérêts moindres. Un décret du 17 novembre 1888, approuvé par la loi du 9 février 1889 autorisa la transformation des obligations 1884 en obligations 500 francs au porteur, rapportant 3 1/2 0/0 et amortissables par tirages au sort semestriels ; on créa 348.815 obligations représentant un capital nominal de 174.407.500 francs qui furent émises en France le 7 mars 1889, au prix de 482 fr. 50, avec le concours de la Société des Dépôts et comptes courants et de la Société générale. Le service des intérêts annuels de cette nouvelle dette n'exigeait que 6.104.262 francs ; le disponible de 263.157 francs qu'on eut sur les 6.307.520 servit à assurer à partir du 1^{er} décembre 1889 l'amortissement des obligations 3 1/2, et en 1892 on avait déjà amorti 1.274 obligations représentant un capital de

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, novembre 1894, p. 524 à 527.

637.000 francs ; il ne restait plus en circulation que 347.541 titres 3 1/2.

Comme la loi de 1889 n'interdisait pas une conversion future, le gouvernement saisit un prétexte nouveau pour réduire encore son passif. Parce que les obligations avaient gagné, par une progression continue, le cours de 500 francs au milieu de 1890 et s'étaient maintenues depuis lors au-dessus du pair, le Bey, par un décret du 9 juin 1892, approuvé par la loi française du 25 du même mois, autorisa une conversion en obligations 3 0/0, 500 francs, amortissables en 96 ans, au capital nominal de 198.193.000 francs. On affranchissait les intérêts et le remboursement de tout impôt ou retenue quelconque tant dans le présent que dans l'avenir ; en outre, le gouvernement tunisien s'interdisait la faculté de procéder, avant 1902, au remboursement anticipé de cet emprunt. Le prix d'émission fut de 476 fr. 25 payables : 50 francs en souscrivant et 426 fr. 25 à la répartition (du 15 au 20 juillet) ; les porteurs des obligations anciennes qui acceptèrent la conversion reçurent une soulte de 24 francs par titre, plus 1 fr. 25 pour prorata du coupon en cours. Le service d'intérêts annuels s'abaissant à 5.945.790 francs et l'annuité inscrite au budget figurant toujours à 6.307.520 francs, une nouvelle somme de 361.730 francs put être consacrée à l'amortissement.

Telle est dans ses grandes lignes l'histoire financière de la Régence jusqu'à l'heure actuelle. En précisant le caractère de cette immixtion on doit dire qu'elle n'a été

officielle et directe que de la part de la France qui nommait le principal fonctionnaire ; les deux autres gouvernements, anglais et italien, et l'élément étranger privé ont bien joué un certain rôle ; mais le droit de constater la situation financière ou la nomination des membres du comité de contrôle n'étaient pas comparables à la place primordiale qu'occupait la France. Cette ingérence toute particulière de l'Etat français explique la suppression d'une commission internationale incompatible avec l'établissement d'un protectorat et la réalisation d'un plan de réformes progressives et méthodiques.

Depuis 1892, date de la dernière conversion, aucun incident n'est venu s'ajouter aux vicissitudes nombreuses des trente années précédentes. Sous le protectorat bien-faisant de la France, la Tunisie a gardé son allure de prospérité et n'a pas même encore usé de la faculté que lui donnait l'année 1902 en lui permettant d'entreprendre un nouvel abaissement de sa Dette. D'ailleurs, les liens qui relient ce pays à son protecteur chaque jour plus étroits peuvent-ils le faire considérer presque comme une colonie qui vit du crédit et du rang qu'occupe la métropole.

CHAPITRE II

L'ÉGYPTE.

Depuis la plus haute antiquité l'Égypte a été l'objet des convoitises internationales. Ses merveilleuses richesses, sa position géographique incomparable, attiraient les étrangers pacifiques aussi bien que les conquérants les plus redoutables, et le sultan Mustapha III disait déjà avec beaucoup d'à-propos, en plein xviii^e siècle, à son sujet : « Une si heureuse situation pourrait dicter des lois immuables ; le canal de la mer Rouge deviendrait le fondement d'un nouveau droit international. »

Pendant longtemps, en effet, l'Égypte simple province turque ne connut que la prospérité. Les pachas maintenaient le pays libre de toutes dettes et le développaient suffisamment, à tel point qu'un jour ils se crurent assez forts pour soutenir une révolte contre leur souverain légitime, le Sultan. Méhémet-Ali organisa une expédition, et ses succès faciles permirent de penser qu'il allait détacher à tout jamais son pays de la suzeraineté de la Porte. Mais les puissances européennes, toujours attentives à leurs intérêts, ne désiraient pas l'éclosion d'une indépendance qui aurait pu leur devenir funeste et le 15 juillet 1840 fut conclue à Londres entre l'Angleterre,

l'Autriche, la Prusse, la Russie d'une part, et la Sublime Porte de l'autre, la convention qui devait régler définitivement la position internationale de l'Egypte. Méhémet-Ali fut contraint d'accepter les stipulations de la conférence de Londres et fut même obligé de remercier l'Europe de son intervention en reconnaissant qu'elle plaçait, pour l'avenir, l'Egypte dans une situation privilégiée au sein de l'Empire ottoman, situation qu'elle n'avait jamais connue jusqu'à ce jour-là (1). Pour compléter la convention, le Sultan fit paraître à la date du 13 février 1841 un firman qui élargissait la politique personnelle de cette province et lui donnait le droit de contracter, de son propre chef, des dettes d'Etat.

Mais Méhémet-Ali et ses successeurs, Ibrahim et Abbas, n'eurent pas recours à cette mesure et ces derniers se montrèrent plutôt méfiants envers les Européens. Ce fut Saïd-Pacha (1854) qui changea cette coutume de vivre et commença à faire des dépenses assez fortes pour l'obliger de recourir à l'emprunt ; en 1862, il contractait son premier au capital nominal de 3.292.000 livres sterling produisant intérêt à 7 0/0, amortissable en trente annuités, et à sa mort la dette de l'Etat égyptien s'élevait à 367 millions de francs ou 14.680.000 livres sterling. Ismaïl-Pacha eut la même manière de voir et s'entoura d'un luxe inouï qu'il lui plaisait d'étaler devant les yeux complaisants des nombreux étrangers qui venaient le

(1) *Histoire financière de l'Egypte depuis Saïd-Pacha*. Paris, Guillaumin et Cie, 1878, p. 4-12. Pas de nom d'auteur.

visiter ; il lui fut d'autant plus facile de se livrer à cette passion que le Sultan le combla de faveur en échange des 750.000 livres qu'il lui donnait comme tribut de sa vassalité : dans un firman du 8 juin 1867, il le dotait lui et sa dynastie du titre très honorifique de Khédive, c'est-à-dire l'élevait au rang envié de grand vizir, et l'autorisait à promulguer toutes les ordonnances nécessaires pour l'administration intérieure du pays. En 1869, il est vrai, qu'en face des fastueuses prodigalités de son vassal, un nouveau firman vint interdire au gouvernement égyptien de contracter des emprunts à l'étranger et spécialement d'y affecter les revenus du pays sans autorisation préalable du Sultan ; mais un firman du 10 septembre 1872 restitua les privilèges qui avaient été concédés en 1867 et le hatti impérial du 23 septembre 1873 laissa au Khédive la liberté expresse de contracter des emprunts à l'étranger (1).

A part les biens de l'Etat dont il pouvait maintenant disposer grâce aux largesses du Sultan, le Khédive tirait encore des ressources de certaines parties de sa fortune privée : les daïras (2). Celles-ci avaient une administra-

(1) De 1862 à 1872, on compte neuf emprunts au taux de 7 0/0 ; celui de 1867 fut cependant de 9 0/0.

(2) On distinguait trois sortes de daïras :

1° La daïra « sanieh », qui se composait des terres étendues, des bâtiments et des établissements industriels ;

2° La daïra « khassa », qui se rattachait spécialement aux revenus que le Khédive tirait de sa liste civile ;

3° La daïra « de la famille », qui n'appartenait pas au Khédive seul, mais à l'ensemble des princes et des princesses de la maison

tion particulière mais ne formaient pas un groupe tout à fait indépendant des biens de l'Etat, susceptible d'être protégé en cas de crise ; c'est pour cette raison, qu'au moment de la débâcle, les créanciers demandèrent leur incorporation au domaine de l'Etat, comme répondant, en somme, de toutes les dettes du Khédive, et que les tribunaux firent droit à cette requête, sauf pour la daïra de la famille (1).

Sur ces deux sources de revenus Ismaïl contractait ses emprunts ; doucement il rapprochait de plus en plus les dates auxquelles il se confiait au crédit, si bien qu'un jour les places de Londres et de Paris qui ne lui avaient jamais refusé le placement de ses emprunts en vinrent à lui retirer tout appui. Abandonné par ceux qui lui maintenaient quelque peu son crédit, il ne fut bientôt plus à la hauteur de ses paiements sous le poids d'une dette nominale qui s'élevait à 89 millions de livres égyptiennes (2), soit près de deux milliards de francs. Le plus grand ennui du Khédive était sa dette flottante qui se montait à 550 millions de francs, au début de l'année 1876 et qui était exigible à la fin de cette même année ou tout au moins dans le courant de l'année suivante pour sa presque totalité, car il n'y avait aucun moyen susceptible de faire face à cette formidable et si proche échéance. On ne pouvait

khédiviale. Il n'était pas possible au Khédive de grever de dettes cette daïra, ni d'en disposer pour ses besoins personnels.

(1) Tribunal du Caire, 24 novembre 1877, dans *Le Droit, Gazette des tribunaux égyptiens mixtes*, vol. 2, p. 34.

(2) La livre égyptienne vaut environ 25 fr. 92.

pas songer à un emprunt public ; à quelque taux qu'on l'offrit il n'aurait pas été souscrit, surtout avec le désintéressement des financiers français et anglais. Le produit des impôts était également impossible, il aurait fallu un excédent des recettes sur les dépenses y compris le paiement des intérêts et de l'amortissement des emprunts publics du gouvernement et de la Daïra ; or, déduction faite de l'intérêt de la dette flottante, c'eût été avec grande peine que les recettes de l'Egypte et de la Daïra auraient pu couvrir les charges ordinaires. Le consentement des créanciers pour l'obtention du renouvellement des bons du Trésor n'était pas davantage chose faisable, car, si certains dans leur intérêt personnel se fussent peut-être laissé circonvenir, il était clair que la grande majorité des prêteurs, souvent maisons de crédit éprouvées par les nombreuses catastrophes de cette époque ou n'ayant que momentanément la disposition des fonds par elles avancés, n'auraient pas voulu de cette mesure.

Cependant avant d'en arriver à cette impasse le gouvernement khédivial n'avait rien négligé pour accroître ses ressources et avait essayé de toutes sortes d'expédients : l'opération de la Moukabalah et la vente de ses actions du canal de Suez en sont la preuve. En août 1871 Ismaïl promulgua cette fameuse loi : tout contribuable qui aurait versé au Trésor une somme égale à six années de ses contributions foncières devait être dégrevé à perpétuité de la moitié de ses contributions. Cette opération était mauvaise, car les contribuables ne pouvaient

jamais être assurés que le gouvernement ne rétablirait pas l'impôt sous une autre forme et, en fait, il ne se gêna pas pour augmenter immédiatement sous des formes différentes et des prétextes divers, sa quotité. Comme l'unique effet de cette loi était de voir la dette s'augmenter dans des proportions extraordinaires malgré le versement de plus de 3 millions de livres égyptiennes par les contribuables. Ismaïl se comprit perdu, à la veille de la banqueroute et fit argent de tout. C'est alors qu'il céda à l'Angleterre moyennant 100 millions de francs ses 176.602 actions du canal de Suez que la France avait eu le tort immense de lui refuser et qui assurèrent aux Anglais, avec un intérêt de 11 0/0 du prix d'achat, une position considérable leur permettant, sous le couvert de leurs intérêts, de s'ingérer dans les affaires d'Egypte plus encore que par le passé (1).

Le 5 avril 1876 (2) le Khédivé rendait un décret ainsi conçu : « Le paiement des bons et assignations échéant dans les mois d'avril et de mai 1876 est prorogé à trois mois à courir de la date des bons et assignations avec

(1) Cocheris, *Situation internationale de l'Egypte et du Soudan*. Paris, 1903, p. 73.

(2) M. Cave, fonctionnaire financier anglais envoyé dans le pays pour s'enquérir de la situation du pays, publia son rapport vers cette époque : il concluait à une conversion en 7 0/0 de toute la dette égyptienne, mesure qui donnerait chaque année un excédent de plus de 2 millions de livres sterling des recettes sur les dépenses. Cette combinaison n'était guère pratique, car elle était soumise à l'enquête préalable de toutes les puissances intéressées et était trop optimiste au sujet des revenus.

intérêts de 7 0/0 l'an » ; ce fut le prélude de la fameuse période pendant laquelle l'Etat égyptien cessa de faire honneur à ses obligations de paiement. Mais ce décret était-il bien légal ? On peut en douter en examinant de près l'organisme du pays.

En Egypte, comme en général dans l'Orient, existait le système des Capitulations ; or ici, d'après un usage particulier, ce système différait certaines fois des Capitulations ordinaires. Ainsi la juridiction consulaire restait compétente pour les actions dirigées contre un étranger par le Khédivé ou son gouvernement, mais les tribunaux égyptiens reprenaient leur empire quand l'assignation était lancée contre le gouvernement égyptien ou son chef. De plus, ce dernier pouvait modifier la législation existante, par conséquent limiter les droits et les garanties des créanciers, sans compter qu'il n'était guère prudent de se fier à l'administration impartiale de la justice (1). L'incertitude et l'imprécision du droit fournissaient aussi souvent aux étrangers un prétexte pour se dérober aux voies légales et imposer diplomatiquement au gouvernement égyptien leurs revendications par l'intermédiaire de leurs consuls. Cette confusion de juridiction conduisait quelquefois à des situations fâcheuses et une réforme judiciaire s'imposait d'elle-même. Nubar-Pacha en avait pris l'initiative dès 1867 ; une commission internationale où étaient représentées la

(1) Rapport de la commission du Caire du 10 avril 1878.

plupart des puissances européennes et les Etats de l'A-mérique du Nord avait élaboré un projet qui devint plus tard, en 1875, un règlement définitif des tribunaux mixtes.

Cette réforme judiciaire réalisait déjà un immense progrès ; elle faisait disparaître les anomalies des tribunaux consulaires car son organisation se basait sur un droit plus formel et plus uniforme, elle avait une compétence très large qui parvenait à atteindre le Khédive lui-même (1) et elle ne pouvait être modifiée qu'à la suite d'une entente internationale, puisque sa magistrature était un organe international et recrutée en majorité parmi les étrangers (2). Toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité vis-à-vis du pouvoir égyptien étaient ainsi prises ; tous les abus, que ce gouvernement pouvait autrefois commettre en prenant des mesures arbitraires qui transformaient à son avantage le droit d'où résultait ses obligations, étaient supprimés, et l'Egypte savait qu'elle se soumettait au droit international en vigueur quand elle s'engageait dans des rapports internationaux.

Or la banqueroute survint peu après ce nouvel état de choses, et tout de suite se posa la question : ces règles

(1) Le gouvernement, les administrations, les daïras de S. A le Khédive et des membres de sa famille seront justiciables de ces tribunaux dans les procès avec des étrangers (art. 10, 1^{er} tit.).

(2) Les additions et modifications à la présente loi sont édictées sur l'avis des corps de la magistrature et au besoin sur sa proposition, mais pendant la période quinquennale aucun changement ne devra avoir lieu dans le système adopté (art. 12, des dispositions préliminaires du Code civil).

internationales étaient-elles applicables au cas de dettes d'Etat ? M. Kaufmann qui a publié une série de magnifiques articles sur ce sujet (1) ne pense pas qu'on puisse se baser simplement sur le droit civil pour le règlement juridique des dettes d'Etat, et pour justifier son opinion il argumente de la différence qui existe dans les bases économiques du crédit de l'Etat et de celui d'un particulier, « différence, dit-il, qui a pour conséquence nécessaire que les dettes des Etats revêtent, en grande partie, une forme juridique distincte de celle des dettes privées, forme qui ne tombe pas sous l'application des règles du droit civil concernant les rapports entre particuliers ». Mais les autres Codes que les puissances avaient formulés avec la réforme judiciaire ne tenaient aussi aucune autre règle positive : le Code de procédure n'admettait l'exécution forcée que pour certaines personnes intéressées, ayant une créance liquide et certaine dans la distribution par contribution en cas de banqueroute et le Code de commerce ne parlait que des commerçants dans sa loi sur la faillite.

Puisque les Codes ne pouvaient pas agir, il eût été naturel que ce fût par voie de législation que l'Etat procédât au règlement nécessaire pour sa faillite. Mais alors on opposait la réforme qui donnait aux créanciers étrangers l'assurance du plein exercice de leurs droits civils et qui

(1) V. Kaufmann, « Le droit international et la dette publique égyptienne », dans la *Revue de droit international*, année 1890, p. 556 et s., et année 1894, p. 40 et s., p. 168 et s., p. 260 et s. et p. 382 et s.

empêchait le Khédive de décréter des dispositions législatives contraires aux droits civils déjà existants, et par conséquent le mettait dans l'impossibilité de faire ce que nécessitait sa situation d'insolvable.

On aboutit ainsi à deux solutions : ou il fallait que la législation internationale modifiât certaines de ses dispositions et ajoutât certaines additions de façon à se mettre d'accord avec les obligations du présent, ou encore que le Khédive s'adressât directement à ses créanciers dans le but d'une entente, en dépit du contrat international qu'il avait accepté de son propre gré, dont il avait été même le promoteur. La peur de laisser des étrangers s'immiscer plus avant dans son gouvernement, la crainte de perdre cette souveraineté qu'il sentait déjà si faible et si atteinte l'entraînèrent à envisager la question sous ce dernier aspect. Il préféra faire croire à des embarras momentanés d'argent, plutôt qu'à une insolvabilité définitive ; il demanda à ses créanciers quelque temps de répit et leur offrit en échange de leurs sacrifices un ensemble de concessions et de garanties (1) ; il ne voulut pas se figurer que ses décrets en cette matière seraient de simples actes unilatéraux sans valeur et s'en tint à régler les finances égyptiennes « au moyen de lois émanées de la souveraineté de l'Etat ».

C'est alors que parut le décret de 1876. Un tolle de protestations ou de prétentions s'éleva aussitôt de toutes

(1) V. Kaufmann, *op. cit.*, année 1891, p. 59.

parts ; des créanciers frustrés réclamaient énergiquement l'intervention des puissances tandis que d'autres, au contraire, plus ou moins protégés dans leurs intérêts auraient voulu se contenter de cette mesure qu'ils jugeaient suffisante. Les rivalités passionnées se faisaient jour et chacun apportait la même aigreur dans la défense de son bien. Ainsi le 7 mai 1876 Ismaïl essaya d'unifier la dette. Les emprunts de 1862, 1868, 1870 et 1873 devaient recevoir titre pour titre au pair et les emprunts de 1864, 1865 et 1867 de nouveaux titres à 95 0/0 de leur valeur nominale. La dette unifiée s'élèverait à 95 millions de livres sterling, soit 2 milliards 297.900 francs, amortissable en 65 ans, à intérêt de 7 0/0, avec retenue d'un intérêt d'un septième de 7 0/0 pour l'amortissement. De plus, les créanciers de la dette flottante n'étaient pas oubliés et devaient recevoir jusqu'à 80 0/0. Cette mesure était tout à fait conforme aux intérêts français dont la plus grande partie des titres reposait sur la dette flottante et elle fut bien accueillie en France. Aussitôt les créanciers anglais, surtout engagés dans la dette consolidée, protestèrent énergiquement ; on fut obligé d'entamer des négociations et le gouvernement égyptien promulgua un nouveau décret, le 18 novembre 1876, qui séparait toutes les dettes et les maintenait dans leur forme primitive.

Toute cette réglementation, en but aux critiques des différentes catégories de créanciers, s'éclipsa devant la garantie plus efficace que procura la création de deux institutions internationales qui furent conservées quel-

ques années après, au moment de la loi de liquidation de 1880, mais qui s'organisèrent dès 1876 : l'une consista en un organe représentatif, « la Caisse de la dette publique » (décret du 2 mai 1876), sorte de conseil judiciaire donné au Khédive; l'autre, plus dangereuse encore, confia l'administration financière de l'Egypte à deux contrôleurs généraux étrangers.

La Caisse de la dette comprenait à l'origine trois membres, un Français, un Autrichien et un Italien, auxquels plus tard vinrent s'adjoindre d'abord un Anglais, puis un Allemand et un Russe. Elle fut investie d'attributions étendues, spécialement pour la perception des revenus publics affectés et éventuellement nécessaires au service de la dette, et on subordonna à son approbation toute modification dans les impôts donnés en gage qui pouvaient en diminuer les recettes ainsi que tout nouvel emprunt de l'Etat. Son rôle consistait aussi à représenter les intérêts collectifs des créanciers et il est défini, en ce sens, par l'article 4 du décret du 2 mai 1876 : « Les actions qu'au nom et dans l'intérêt des créanciers en grande partie étrangers la Caisse et, pour elle ses directeurs, croiront avoir à exercer contre l'administration financière représentée par le ministère des finances, pour ce qui concerne la tutelle des garanties de la dette que nous avons confiée à la direction de la dite Caisse, seront portées, dans les termes de leur juridiction, devant les nouveaux tribunaux qui, suivant l'accord établi

avec les puissances ont été institués en Egypte » (1).

Mais d'après M. Kaufmann, les actions que la Caisse était autorisée d'après ce décret à exercer, « au nom et dans l'intérêt des créanciers », ne pouvaient pas rentrer « dans les termes de la juridiction des nouveaux tribunaux ». D'abord le Code civil promulgué en Egypte lors de la réforme judiciaire, ne reconnaissait aucun droit de représentation légale en dehors des cas fondés sur les qualités et les rapports personnels du créancier étranger et pour lesquels il y avait lieu de s'en rapporter au droit national de l'étranger, et il ne reconnaissait pas davantage au gouvernement égyptien le pouvoir de créer pareil droit par décret. Puis ces tribunaux n'étaient compétents que pour les actions fondées sur des droits civils ou commerciaux, or une partie des droits collectifs des créanciers n'avaient pas cette nature (2). Il était donc juridiquement impossible d'invoquer les décrets du 2 mai 1876 et du 18 novembre 1876, émanés du gouvernement égyptien seul, ou les conventions faites en vertu de ces décrets entre le gouvernement égyptien et les créanciers, pour procurer aux droits collectifs de ceux-ci, exercés par la Caisse, la protection des tribunaux internationaux (3).

(1) Les mêmes dispositions ont été maintenues dans l'article 33 du décret du 18 novembre 1876.

(2) Ainsi le droit collectif des créanciers à ce que certains impôts, droits de douane par exemple, soient affectés au service d'intérêt et d'amortissement de la dette publique rentrait dans les attributions administratives de l'Etat.

(3) V. Kaufmann, *op. cit.*, année 1891, p. 63.

De plus, un fait, il était presque impossible à la Caisse de tenir tête à la nuée de créanciers qui avaient les droits les plus divers et qui étaient toujours touchés en quelque endroit par ses actes. Il arriva que certaines catégories de créanciers lésés protestèrent (1) ; pour pallier le mauvais effet de ces réclamations on modifia les décrets rendus (2). Puis en dehors de ces changements officiels dans la teneur des décrets le gouvernement n'observa pas en fait les engagements qui y étaient pris. Les tribunaux mixtes furent constamment encombrés par les actions qu'on lançait contre le Khédive ; ils prononcèrent de longues sentences souvent contradictoires, et permirent même quelquefois en usant de la faculté que leur laissait la jurisprudence, l'exécution forcée contre l'Etat. Ce dernier se dérobaît ordinairement aux jugements rendus contre lui et violait effrontément une obligation internationale qui lui incombait vis-à-vis des puissances étrangères. Aussi les protestations des différents intéressés contre la non-exécution des jugements de la part de l'Etat devinrent de plus en plus nombreuses. Le barreau et les assesseurs commerciaux des tribunaux mixtes d'Alexan-

(1) M. Kaufmann cite les protestations de la firme anglaise « Fröhling Goschen » du 12 mai 1876, au nom des Bondholders de 1862 et 1864 ; de la Banque ottomane impériale du 17 mai 1876 pour l'emprunt de 1877, et du Council of Foreign Bondholders à Londres du 22 mai 1875.

(2) Ainsi, le décret du 13 décembre 1877 qui recule les échéances des coupons de la dette unifiée, rend payables en plusieurs fois les intérêts dus pour la période du 11 juillet 1877 jusqu'au 1^{er} mai 1878, et diffère le commencement de l'amortissement par tirage au sort jusqu'au 1^{er} mai 1878.

drie adressèrent au corps consulaire une protestation collective. Enfin la Cour d'Alexandrie fit entendre à son tour une protestation si solennelle en stigmatisant ce procédé « qui allait inévitablement compromettre toute la réforme judiciaire » que les puissances, sur l'initiative de l'Allemagne et à l'exception de la Russie, émirent une protestation collective qui menaçait le gouvernement égyptien d'intervention diplomatique plus violente encore s'il continuait à mettre en danger l'existence de la réforme judiciaire.

Les contrôleurs généraux furent créés par le décret du 18 novembre 1876. Ils étaient, l'un Français, l'autre Anglais, nommés par le Khédive après autorisation et acquiescement de leurs gouvernements respectifs. Ils avaient les pouvoirs les plus étendus et ne se contentaient point de surveiller l'administration financière dans son ensemble ; souvent ils intervenaient directement dans sa gestion et participaient à la préparation du budget. L'un était plus spécialement chargé de diriger le service de rentrée des revenus, l'autre avait dans ses attributions la surveillance de la comptabilité du Trésor et des caisses de l'Etat et le visa des assignations et mandats délivrés par les ordonnateurs (1). Cette tâche n'était pas aisée. Il n'y avait pas de budget et les multiples opérations et mutations opérées par les fonctionnaires de tous grades rendaient impossible la connaissance réelle des rentrées

(1) V. Raphaël-Georges Lévy, « Les finances égyptiennes », *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1899, p. 562.

et des sorties. Aussi les contrôleurs généraux, incapables d'exercer la moindre surveillance dans une administration pareillement anarchique durent bientôt avouer leur impuissance.

On était au début de l'année 1878 (1). A cette époque, le Khédive désireux de savoir s'il n'y aurait pas un moyen quelconque d'amoinrir encore les droits des créanciers et de réduire leurs intérêts, car il n'était plus à même de payer ceux qui avaient été convenus, demanda la nomination d'une commission d'enquête ; seulement comme il trouvait suffisant qu'on lui ait déjà autant enlevé de sa souveraineté, il ne lui voulait que certains droits particuliers. On procéda à l'installation de cette commission et on mit à sa tête un homme qui inspirait alors une confiance et une admiration universelles et paraissait seul capable de résoudre les difficultés les plus extraordinaires : M. de Lesseps. Une fois bien organisée, sans tenir compte de la résistance khédiviale, elle entreprit d'examiner l'ensemble de la dette, sous le prétexte que les jugements pris par les tribunaux mixtes contre l'Egypte restaient inexécutés (2).

(1) C'est au cours de cette période que l'Egypte conclut l'emprunt domanial concédé à MM. de Rothschild à Londres et à Paris. Il s'élevait au capital nominal de 8.500.000 livres sterling 5 0/0, représentant une annuité de 425.000 livres sterling. Garanti par une hypothèque sur des terres appartenant aux membres de la famille khédiviale et des immeubles situés au Caire et à Alexandrie, il était confié pour son administration à une commission composée d'un Egyptien, un Anglais et un Français.

(2) Elle comprenait 7 membres : Président, M. Ferdinand de

Cette commission fit valoir dans quel désordre se trouvaient les finances égyptiennes et déclara qu'un règlement définitif des finances n'était pas possible pour l'instant ; elle ajoutait qu'il fallait mettre un frein à la prodigalité du Khédive, cause directe de tout le mal, en ne se contentant pas de mettre un contrôle sur ses finances, mais en les dirigeant, et elle le décida, après les avis réitérés de l'Angleterre et de la France, à une collaboration permanente : le 14 octobre 1878, le Khédive fit entrer deux ministres étrangers dans la formation de son nouveau ministère : un Anglais, Sir Rivers Wilson comme ministre des finances ; un Français, M. de Blignières comme ministre des travaux publics (1).

Cette situation ne dura pas ; le Khédive habitué à la tyrannie de l'absolutisme ne goûtait pas toutes les restrictions que la présence d'étrangers ne manquait pas de donner à son pouvoir. Il chercha donc à se débarrasser de cet élément importun et il crut avoir découvert une issue en simulant un mouvement national et en en profitant pour obtenir la démission du ministère Nubar-Pacha installé avec l'assentiment des puissances et la nomination d'un ministère exclusivement égyptien. Certaines puissances, comme l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, protestèrent vivement ; la France et l'Angleterre directe-

Lesseps ; vice-président anglais, S. Wilson ; vice-président égyptien, Riaz-Pacha ; membres : Baraville, Evelyn Baring, de Blignières, Bellaigue de Bughaz, commissaires de la Caisse de la dette publique.

(1) V. Cocheris, *op. cit.*, p. 79.

ment lésées allèrent encore plus loin ; elles exigèrent l'abdication d'Ismaïl-Pacha et l'obtinrent dans un iradé du Sultan du 26 juin 1879 qui remplaçait le Khédive par son fils, Mehemed Tewfik-Pacha. Ce prince comprit qu'il était incapable à lui seul de faire revivre les finances, et suivant une politique opposée à celle de son père il réclama au contraire l'appui des puissances ; il leur demanda tout d'abord la nomination d'une commission internationale, puis voulut bien que la France et la Grande Bretagne reprissent le contrôle général, qui avait été supprimé le 2 décembre 1878, quand les Européens avaient fait partie du ministère égyptien. Les nations répondirent aux bonnes dispositions du Khédive ; le 31 mai 1880 elles firent une déclaration commune qui les liaient solidairement dans leur intervention en Egypte et en même temps parut un décret qui réglait l'institution d'une commission internationale de liquidation. A son tour celle-ci élaborà une loi de liquidation qui fut publiée par le Khédive le 7 juillet 1880.

Le principe primordial de cette loi fut que tout débiteur doit s'imposer tous les sacrifices possibles avant de les imposer à son tour aux créanciers ; que par conséquent le Khédive devait lui-même donner l'exemple en faisant le sacrifice de sa fortune privée et en la glissant entre les mains de l'Etat, au fond, juste retour, car souvent l'achat de ses biens s'était fait sur les ressources de l'Etat. La commission voulut, en plus, l'abrogation de la Moukabalah qu'elle jugeait une opération périlleuse et mauvaise,

et décida de placer les créanciers en plusieurs catégories, en les conformant aux bases logiques et équitables d'un arrangement que les principes généraux énoncés dans le Code peuvent contenir. On en distingua trois sortes : les créanciers privilégiés, les créanciers gagistes, les créanciers ordinaires. Les premiers furent payés en espèces ; les seconds, par des conventions particulières, furent payés selon les accords intervenus ; les troisièmes reçurent 30 0/0 en espèces et les 70 0/0 en obligations de la dette privilégiée au pair et si leurs créances étaient au-dessous de 20 livres le montant total en espèces.

Au moment de la promulgation de la loi de liquidation la dette égyptienne se décomposait ainsi :

Dette privilégiée	22.689.000 liv. st.
Dette simple	58.040.326 »
Emprunt Daïra Sanieh et Daïra	
Khassa	9.518.804 »
Emprunt domanial Rothschild ,	
1878	8.500.000 »
Total.	98.748.930 liv. st.

Le taux de l'intérêt fut fixé à 5 0/0 pour la Privilégiée. Celui de l'Unifiée qui comprenait les sept principaux emprunts contractés avant 1876 et la dette flottante qui était représentée par des titres portant un intérêt annuel de 7 0/0 fut réduit à 4 0/0. Il était assuré par le revenu des domaines, des tabacs et de quatre provinces. En cas d'insuffisance le ministre des finances devait com-

pléter cet intérêt sur la demande de la Caisse de la dette publique. L'amortissement se faisait par rachats avec l'excédent des revenus affectés au service de cette dette et avec les excédents des recettes générales sur les dépenses budgétaires. On supprimait aussi le service des emprunts de 1864, 1865, 1867 en créant pour 1.958.240 livres de titres de la dette Unifiée afin de les échanger contre les titres de ces emprunts remboursables à 80 0/0 et qui recevraient en numéraire leurs intérêts échus ; le délai pour l'échange des titres de ces emprunts contre la dette Unifiée était fixé au 31 décembre de l'année.

La Daïra Sanieh fut déclarée propriété de l'Etat, mais les propriétés affectées à la garantie des dettes de la Daïra restaient insaisissables jusqu'à l'amortissement de ces dettes. Son intérêt fixé à 5 0/0 fut garanti pour 4 0/0 par le gouvernement qui lui versa en plus, à titre d'indemnité, 450.000 livres sterling. On régla aussi son amortissement de telle sorte qu'il put s'effectuer soit par tirages, soit par rachats selon le cours, et jusqu'au cours de 80 0/0 on conserva le rachat. Les titres de la Daïra Khassa furent convertis titre par titre contre des obligations de la Daïra Sanieh et les coupons arriérés devaient être payés lors de la conversion.

A la dette consolidée correspondait une dette flottante que la loi de liquidation crut pouvoir assez facilement éteindre en lui consacrant une masse active qui comprenait le solde de l'emprunt domanial, les excédents de la Moukabalah et des arriérés d'impôts pour 1879, le solde

du numéraire en caisse, les sommes dues par les acheteurs d'immeubles enlevés au domaine privé et non affectés à la garantie de l'emprunt domanial ou de la Daïra, le total des bons ou des titres déjà remboursés en exécution des décisions judiciaires, en échange d'un passif où se trouvaient des créances telles que celles qui résultaient de décisions judiciaires, d'engagements pris en Egypte ou à l'étranger avant le 1^{er} janvier 1880 sous une forme autre que celle d'emprunts, arrérages de pensions ou traitements, dépôts à rembourser (1).

Mais il était plus difficile d'engager des revenus précis pour l'extinction de la Dette consolidée qui dépend beaucoup de l'avenir et de la prospérité d'un Etat. Dans cette intention, on prit des mesures pour que l'Etat s'en tint à ses besoins stricts et se renfermât dans des limites de sagesse où il ne lui serait pas nécessaire d'empiéter sur les revenus destinés et réservés au service de la Dette. L'administration financière ne put contracter dorénavant certaines dettes flottantes au-delà d'un maximum déterminé et des dettes consolidées qu'avec le consentement de l'organe appelé par la loi de liquidation à garantir les droits et intérêts des créanciers, c'est-à-dire la Caisse de la Dette publique. Puis il fut interdit, la loi promulguée, d'intenter aucune action au Trésor pour les droits antérieurs au 1^{er} janvier 1880, sauf ceux reconnus par la loi de liquidation (2).

(1) V. Kaufmann, *Revue de droit international*, t. XXIII, p. 158.

(2) Cette loi, œuvre considérable et si diversement jugée, a tou-

Après la loi de liquidation survinrent quelques années heureuses pendant lesquelles les revenus de l'Égypte suffirent au service de la Dette consolidée comme la loi l'avait prescrit. Mais peu à peu la situation s'assombrit au point d'inspirer quelque inquiétude aux puissances occidentales immiscées de plus en plus dans les finances égyptiennes. Des événements politiques comme la révolte d'Arabi contre les Anglais, le bombardement, le pillage et l'incendie de la ville d'Alexandrie, les dépenses de l'occupation anglaise (1), l'insurrection du Soudan

jours le mérite incontestable d'avoir mis de l'ordre dans des finances qui n'avaient vécu jusqu'alors que dans le gaspillage et l'anarchie. On a eu peut-être raison de dire qu'elle était allée trop loin, mais en pareille matière où tant d'intérêts différents étaient en jeu il était fort difficile de garder un milieu impartial. Quant aux reproches exagérés qui ont traité cette période relativement prospère de période « néfaste et ruineuse », ou qui ont déclaré que l'intervention n'avait eu d'autre souci que de protéger les intérêts des étrangers, nous répondrons avec M. Anatole Leroy-Beaulieu que les puissances en s'immisçant dans les affaires égyptiennes avaient bien en effet leurs intérêts en vue. « Mais à quel autre titre pouvaient-elles intervenir ? Voudraient-elles eussent fait de la politique en dehors de leurs intérêts nationaux ? Est-ce à dire pour cela, comme on cherche de divers côtés à en accréditer l'opinion, qu'elles avaient systématiquement immolé le peuple d'Égypte à leur égoïsme ? rien n'est moins prouvé. » Pour tout ce côté de la question, V. en faveur du contrôle : Anatole Leroy-Beaulieu, « Le contrôle anglo-français en Égypte », *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} août, année 1882 ; Dicey, *England and Egypte*. — Contrà : de Martens, « La question égyptienne et le droit international, *Rev. dr. int.*, 1882 ; E. de Laveleye, *Lettres sur l'Italie* ; Sir Alfred Milner, *England in Egypte* ; Cocheris, *op. cit.*, p. 90.

(1) Une des conséquences de l'occupation anglaise fut la suppression du contrôle général, parce que l'un des contrôleurs était français et pouvait devenir gênant. Cette mesure, en apparence si peu importante, était une invitation formelle de l'Angleterre à la France de se tenir tout à fait en dehors des affaires de l'Égypte. M. Duclerc,

avaient créé une dette flottante qui était arrivée au chiffre approximatif de 6.000.000 de livres égyptiennes ; toutes ces difficultés nouvelles (1) n'étaient plus entièrement la conséquence du gouvernement absolu du souverain d'Égypte, mais bien un peu le fait des puissances qui s'étant chargées de la direction des finances devaient donner une protection efficace à l'émission d'un nouvel emprunt. Sur la proposition de la Grande-Bretagne (2), une grande conférence se réunit à Londres en 1884 dans ce but (3). Mais les débats traînèrent en longueur et les divergences d'opinions, particulièrement entre la France et la Grande-Bretagne ne la firent aboutir à aucun résultat. Une conclusion ne s'imposa que l'année suivante à la suite d'une reprise des débats : ce fut l'accord du 18 mars 1885.

Dans le but de parer à la dette flottante et à quelques dépenses à venir, telles que la réserve d'une encaisse pour la Trésorerie ou des travaux destinés à améliorer l'irrigation du pays, on émit un emprunt de 9.000.000 de livres égyptiennes au taux de 3 1/2 0/0 et garanti par les puissances (4). On l'offrit au public au prix de 95 0/0, et l'ar-

ministre français protesta énergiquement, mais lord Grandville fit la sourde oreille et lassa la ténacité du cabinet de Paris (1883). Pour les détails, V. Cocheris, *op. cit.*, p. 134.

(1) Cf. spécialement la note circulaire de lord Granville du 19 avril 1884.

(2) Autour du rôle de l'Angleterre dans la convention de 1885, V. Cocheris, *op. cit.*, p. 168.

(3) Y prirent part : l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, la Russie et la Turquie.

(4) Sur la portée de cette garantie, V. Kaufmann, *op. cit.*, année

gent obtenu dans de bonnes conditions produisit environ 8.250.000 livres égyptiennes. Comme première charge sur les revenus affectés au service des dettes Privilégiée et Unifiée on préleva une annuité d'environ 300.000 livres égyptiennes destinée au service de l'intérêt et de l'amortissement de l'emprunt. Toutes les sommes excédant le montant nécessaire au paiement des intérêts furent appliquées à un fonds d'amortissement supplémentaire ne dépassant pas un maximum annuel de 87.750 livres égyptiennes. La loi de liquidation demeura intacte et la convention de Londres ne toucha pas aux revenus affectés à la Dette. Mais comme elle reconnaissait l'insuffisance des revenus affectés au paiement des dépenses administratives — un peu plus de 5.000.000 de livres égyptiennes — elle stipula que le gouvernement dans des limites qu'elle déterminait, pourrait une fois l'intérêt payé prétendre au surplus des fonds reçus par la Caisse. Si les excédents dépassaient le montant nécessaire à ces dépenses, le reste pouvait être réparti moitié entre le budget des dépenses administratives et le service de l'amortissement (1).

De 1885 à 1890, parut, au contraire, une série de décrets qui modifiaient plus ou moins la loi de liquidation ou à certains endroits la complétaient. Entre autres, en 1888,

1891, p. 303, texte et note. — V. aussi Von Bar, *Internationales Privatrecht*, t. II, p. 109 et 110.

(1) V. Antoine Zogheb, un article dans l'*Economiste français*, du 12 septembre 1885.

afin d'éviter une aggravation financière, éventualité fâcheuse pour son influence déjà prépondérante, l'Angleterre, d'accord avec les puissances, fit paraître le 12 juillet un décret qui créait un fonds de réserve général. Il devait servir à assurer le service annuel de la Dette, à équilibrer le budget et à permettre au gouvernement de faire avec l'autorisation de la Caisse des dépenses extraordinaires si dans le premier cas les revenus engagés suffisaient ou dans le second, les revenus engagés et leur excédent principales sources de son alimentation, ne pouvaient suffire. Au-dessus de 200.000 livres égyptiennes après ces divers prélèvements, ce fonds était affecté à l'amortissement de la Dette dans les conditions prévues par le décret de 1885. La même année fut émis un nouvel emprunt qui devait servir à racheter les dotations annuelles des membres de la famille khédiviale et à acquitter des réclamations de pensions (1). Son montant nominal fut de 2.300.000 livres sterling et l'intérêt de 4 1/2 0/0. Pour le service de cet emprunt, une annuité fixe (2) de 130.000 livres sterling devait être fournie sur le budget administratif, réglé par l'article 58 du décret du 27 juillet 1885 et versé tous les mois à la Caisse par le ministre des finances. La ville du Caire, sur ses revenus directs et indirects devait garantir le

(1) L'excédent devait former une avance sur les fonds à réaliser, conformément à l'article 9 du décret du 27 juillet 1895 pour la vente de certaines terres de l'Etat.

(2) Article 5 du décret du 30 avril 1888.

garantir le paiement de l'annuité à défaut d'un seul de ces versements.

La situation financière de l'Egypte était en bonne voie d'amélioration et toutes ces mesures bien appliquées lui rendaient favorables les conditions du marché. Aussi, dès 1889, on songea à la conversion des parties les plus onéreuses de la dette. Le gouvernement anglais se mit à la tête des négociations et après des pourparlers laborieux et délicats il aboutit, avec l'assentiment des autres puissances, à faire opérer la conversion des dettes Privilégiée, Daïra, Domaniale et de l'emprunt de 1888 ; les conditions en furent déterminées dans les décrets khédiviaux rendus les 6 et 7 juin 1890 et le 13 janvier 1891. Ces nouvelles dettes devaient fournir les sommes nécessaires pour rembourser l'emprunt 4 1/2 0/0 de 1888, pour les travaux d'irrigation, les rachats de pensions et suppléments de traitements. La nouvelle dette Privilégiée et l'emprunt de 1888 eurent leur intérêt à 3 1/2 0/0, et produisirent 1.300.000 livres égyptiennes, l'émission eut lieu au cours de 91 0/0, et comptée au même cours aux porteurs de l'ancienne dette privilégiée qui accédaient à la conversion, tandis qu'on leur remettait en espèces le surplus du montant nominal de leurs anciens titres. La nouvelle dette Daïra et la dette Domaniale eurent leur intérêt à 4 0/0 et 4 1/4 0/0 (1) et comptées aux porteurs qui voulaient la conversion à 85 0/0 (2) de

(1) Article 1^{er} du décret d'exécution du 5 juillet 1890.

(2) Article 3 du même décret.

leur valeur nominale. Les douanes et les droits sur l'importation du tabac, les produits nets des chemins de fer de l'Etat, des télégraphes et du port d'Alexandrie, les revenus des provinces de Garbieh, de Ménoufieh, de Béhéra et de Syout, à l'exception de l'impôt sur le sel, restèrent le gage des créanciers et furent confiés à l'administration internationale de la Dette. De plus, comme l'accord ne put s'établir entre la Grande-Bretagne et les autres puissances au sujet des économies résultant de la conversion il fut décidé qu'elles seraient versées, tous les ans, à la Caisse de la Dette publique jusqu'à ce qu'une entente fût intervenue entre le gouvernement et les puissances signataires de la Convention de Londres.

Cette Caisse ne devait pas tarder à donner de l'embaras à la Grande-Bretagne et, par sa constitution, désorganiser pour quelque temps son plan de conquête de l'Egypte. Transformée par la loi de liquidation en institution internationale, elle voyait peu à peu sa compétence (1) s'agrandir et s'appliquer encore à l'emprunt garanti (convention de 1885) et au service de l'emprunt privilégié (décret du 6 juin 1890, art. 2). Officiellement composée de fonctionnaires égyptiens, en fait, c'étaient les puissances étrangères représentées qui formaient tout son personnel ; son caractère international la rendait indépendante et lui laissait des attributions diverses et

(1) L'article 39 de la loi de liquidation maintient toutes les dispositions précédentes relatives à la Caisse pourvu qu'elles ne soient pas en contradiction avec elle.

importantes que M. Politis a résumées dans cette formule : « La Caisse représente les créanciers de l'Etat, administre la Dette publique, participe à l'administration générale des finances égyptiennes et y exerce son contrôle » (1). Un texte particulièrement — l'article 3 du décret du 12 juillet 1888 — demandait son autorisation, lorsqu'en vue de dépenses extraordinaires l'administration anglo-égyptienne voulait profiter du fonds de réserve général créé à cette date. Mais cette autorisation devait-elle être prise à l'unanimité des voix ou la simple majorité était-elle suffisante ? Le décret de 1888 était muet sur ce point et cependant il était capital d'être fixé, car l'opposition d'un seul commissaire, influencé par l'attitude politique de son pays, était de nature à priver l'administration du secours qu'elle réclamait.

Le cas se présenta bientôt ; en 1896 le gouvernement anglais, sous le prétexte d'une révolte, projeta une expédition au Soudan, et proposa aux puissances de prélever 500.000 livres sterling sur le fonds de réserve de la Caisse de la Dette égyptienne pour couvrir les frais de cette campagne faite, en somme, au profit de l'Egypte. La Caisse fut saisie de la question et vota à une majorité de quatre voix sur six, malgré les protestations des commissaires français et russe, le prélèvement demandé par la Grande-Bretagne.

L'affaire eut un grand retentissement. Contre la thèse

(1) V. Politis, « La Caisse de la Dette égyptienne, ses pouvoirs et sa responsabilité », *Revue gén. dr. intern. publ.*, 1898, p. 247.

anglaise de la majorité on apportait l'article 8 du décret du 2 mai 1876 qui prévoit la majorité pour un seul cas déterminé, preuve que l'unanimité est la règle ; et on ajoutait avec raison, que décider le contraire serait reconnaître au vote de la majorité le pouvoir de lier la minorité, sacrifier les intérêts de nombreux créanciers et supprimer, en fait, contrairement aux accords internationaux, l'intervention des puissances dont les délégués n'ont pas participé au vote de la majorité (1). Et puis, en agissant de la sorte, il semblait que les commissaires avaient outrepassé les limites du mandat qui leur avait été confié ; le fonds de réserve général n'avait été mis au service du gouvernement que pour des dépenses extraordinaires déterminées ou pour des dépenses indispensables à l'administration de l'Etat, et le décret du 12 juillet 1888 ne pouvait permettre qu'on en disposât pour des opérations aussi exceptionnelles qu'une opération militaire (2). Enfin on tirait un dernier argument du caractère du mandat des commissaires qui, essentiellement civil et non politique, ne doit jamais être influencé par une considération spéciale dans l'intérêt d'un gouvernement, car toute pression étrangère serait une violation des traités consentis par les puissances, traités qui, jusqu'à leur abrogation,

(1) V. Péliissié du Rausas, « Projet de conversion de la Dette unifiée ; sa légalité », *Revue gén. dr. intern. publ.*, 1895, p. 235.

(2) V. Politis, « L'affaire de la Caisse de la Dette », *Revue gén. dr. intern. publ.*, 1896, p. 486. — V. aussi Babled, « Le procès de la Caisse de la Dette devant la Cour mixte d'Alexandrie », *Revue gén. dr. intern. publ.*, 1896, p. 548.

forment la loi commune (1), et à quelque point de vue qu'on se plaçât la décision de la majorité des commissaires apparaissait entachée de nullité (2).

Pour tous ces motifs aussi, les commissaires de la minorité, comme ils en avaient le droit (3), se pourvurent en justice contre la décision de la Caisse devant le tribunal mixte du Caire, et celui-ci, dans un jugement longuement motivé du 8 juin 1896 leur donna gain de cause, en ordonnant la restitution des sommes déjà perçues (4). Le gouvernement égyptien interjeta alors appel de ce jugement, et la Cour mixte d'Alexandrie prononça, le 2 décembre 1896, un arrêt qui confirmait les décisions des premiers juges (5).

La France paraissait triompher, mais sa politique en Egypte était fort souffrante et cette affaire n'empêcha pas la campagne du Soudan de se poursuivre avec suc-

(1) V. Kaufmann, *Les commissaires de la Caisse de la Dette égyptienne et le droit international*, traduit de l'allemand par M. H. Babled, professeur à l'Ecole française de droit du Caire. Le Caire, 1895, p. 20.

(2) V. Cocheris, *op. cit.*, p. 441.

(3) V. article 38 de la loi de liquidation de 1880, et Fauchille, « Les tribunaux mixtes en Egypte », *Revue gén. dr. intern. publ.*, 1894, p. 138.

(4) V. le texte *in extenso*, dans la *Revue gén. dr. intern. publ.*, 1896, p. 488.

(5) V. le texte *in extenso* de l'arrêt, suivi d'une étude de M. Babled, dans la *Revue gén. dr. intern. publ.*, 1897, p. 124 et suiv. Il faut remarquer que ces sentences n'ont pas pris une position sur la question de savoir si la Caisse devait rendre ses décisions à l'unanimité des voix. Elles sont seulement basées sur l'incompétence de la Caisse de disposer du fonds de réserve général pour des dépenses militaires.

cès, et la Grande-Bretagne d'y trouver l'occasion d'affermir son immixtion personnelle en faisant au gouvernement égyptien l'avance des 500.000 livres égyptiennes empruntées à la Caisse et déjà dépensées. Comme la France et la Russie voulaient protester de ce que l'Angleterre offrit à l'Égypte de lui prêter cette somme de 25 millions de francs à 2 1/2 0/0 en se basant sur le décret du 2 mai 1876 et la loi de liquidation du 17 juin 1880, il leur fut répondu que cette somme n'était avancée qu'en compte courant, et le *Times* écrivait : « Si nous payons les frais de l'expédition de Dongola il s'ensuit que ce sera nous, et non l'Égypte qui aurons des droits sur les territoires conquis. La victoire juridique de la France ne servira qu'à nous donner une hypothèque sur l'Égypte (1). » Cependant l'Angleterre était très vexée des entraves successives que l'organisme complexe de la Caisse suscitait constamment. Dès qu'elle eut conclu avec la France la convention du 21 mars 1899 elle s'empressa de négocier avec les puissances un règlement sur la procédure à suivre dans les délibérations de la Caisse. A la suite de leur assentiment, un décret khédivial du 13 novembre 1899 décida qu'il suffirait à l'avenir de la simple majorité des membres de la Caisse pour accorder les sommes demandées par le gouvernement à prélever sur les fonds de réserve. L'unanimité ne serait plus nécessaire que pour l'allocation des crédits extraordinaires de guerre ou destinés à des expéditions.

(1) Cocheris, *op. cit.*, p. 433.

Cette concession était grande ; néanmoins l'Angleterre était encore loin de s'être débarrassée de la tutelle financière de la Caisse. Celle-ci avait toujours la gestion des dettes Privilégiée, Garantie et Unifiée et des trois fonds de réserve de plus en plus importants. Celui créé en 1890 avec les économies de la conversion rapportait par an 2.650.000 francs et atteignait, au début de 1904, 5 millions 1/2 de livres égyptiennes, soit 142 millions de francs ; encore immobilisé par suite du désaccord des puissances, il attendait une décision qui lui soit favorable (1). Le fonds de réserve général créé en 1888, assez considérable parce qu'on l'alimentait des excédents budgétaires annuels, se montait à 2.761.000 livres égyptiennes, soit à peu près 69 millions de francs et son service consistait à parer aux dépenses extraordinaires avec l'autorisation préalable de la Caisse ; le fonds de réserve spécial, le plus petit, alimenté de la même manière et que le gouvernement avait à sa disposition sur simple demande s'élevait, à la fin de 1903, à 1.578.000 livres égyptiennes, soit environ 45 millions.

A ses côtés les administrations de la Daïra, des chemins de fer, des télégraphes, du port d'Alexandrie et des domaines qu'on avait confiées à des étrangers et qui comprenaient un ou plusieurs organes selon leur importance restaient entre leurs mains. La Daïra gardait son direc-

(1) V. Raphaël-Georges Lévy, « Les finances de l'Egypte et du Soudan et la Caisse de la Dette égyptienne », dans la *Revue politique et parlementaire*, 1903, t. IV, p. 497.

teur général nommé par le Khédive, son conseil de direction où s'adjoignaient un Anglais et un Français et son conseil supérieur où, en plus des membres précédents, se rencontraient le ministre des finances et les commissaires anglais et français de la Caisse de la Dette. Les chemins de fer, télégraphes et le port d'Alexandrie conservaient leur commission composée d'un Anglais comme président et de deux membres, un Français et un Egyptien. Les domaines, chargés spécialement de la perception des revenus, du produit des ventes, et du service de l'emprunt domanial avaient encore à leur tête l'Egyptien et les deux étrangers, Anglais et Français, qui formaient la commission.

Les meilleurs revenus de l'Etat continuaient à être affectés au service de la Dette. Le gouvernement était obligé de demander l'autorisation de la Caisse pour tout nouvel emprunt et sa liberté d'action était gênée par la fixation d'un budget normal.

Les limitations utiles au but politique de certaines puissances étaient un grand inconvénient pour le développement et la prospérité du pays. Après la déclaration du 8 avril 1904, la France, la seule puissance vraiment intéressée à cet état de choses perdait à son tour tout l'avant-

(4) Sur la déclaration du 8 avril 1904, V. dans la *Revue générale de dr. intern. public*, 1904, les intéressants articles de MM. Darcy, Moncharville, Duchêne, Politis, de Lapradelle, Paisant. — Renet Millet, « La lutte pacifique entre la France et l'Angleterre » dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 juin 1904 ; F. de Saint-Charles, « Les accords internationaux relatifs à l'arbitrage », 1903-1904, dans la *Revue d'histoire diplomatique*, t. XVIII (1904) ; les Livres jaune et bleu publiés par la France et l'Angleterre ; le *Journal officiel français* de novembre 1904.

tage que lui donnait cette organisation internationale. On pouvait donc l'abandonner en partie, car l'intérêt des créanciers suffisamment garanti par le relèvement financier du pays n'en réclamait qu'une parcelle encore nécessaire (1).

Les modifications apportées au régime jusqu'ici en vigueur sont nombreuses. Presque tous les textes antérieurs sont abrogés et remplacés par des dispositions nouvelles, et si les différents types dont se composait la dette publique existent encore, ils sont bouleversés ou par des modifications apportées à la nature des revenus affectés et aux pouvoirs de la Caisse, ou par des changements dans les conditions de l'amortissement et du remboursement (2).

La Caisse est maintenue avec le même caractère permanent jusqu'à l'extinction complète de la Dette. Mais l'article 28 stipule que les décisions de la commission seront prises à la majorité absolue des voix et abroge, de ce fait, le décret du 13 novembre 1899 qui admettait des exceptions. La Caisse ne conserve plus que la perception des impôts et leur application aux dépenses de la dette. Il n'y a plus d'ingérence dans l'administration générale du pays et le gouvernement est relevé de l'incapacité de conclure seul de nouveaux emprunts. La Caisse

(1) V. Politis, « Les accords franco-anglais : la déclaration concernant l'Égypte, dans la *Revue générale de dr. intern. public*, 1904, p. 685.

(2) V. le projet de décret, *in extenso*, dans la *Revue générale de dr. intern.*, 1904, *Documents*, p. 29.

a une nouvelle réserve (art. 27) ; mais elle est exclusivement destinée à la garantie des intérêts et de l'amortissement de la Dette ; elle se monte à 1.800.000 livres égyptiennes, soit 47 millions, auxquels on ajoute un fonds de roulement de 500.000 livres, soit 13 millions de francs.

On réduit aussi le droit qu'ont les puissances de s'opposer aux modifications des impôts affectés au service de la Dette ; au lieu des revenus divers de la loi de 1880, l'article 30 du projet de décret assure pour le paiement des dettes Garantie, Privilégiée et Unifiée le produit de l'impôt foncier de toutes les provinces d'Égypte, à l'exception de celle de Kenh, gage spécial de la Dette domaniale. Le décret constate que cet impôt foncier rapporte, 4.200.000 livres égyptiennes, alors que le service des dettes n'exige annuellement qu'une somme de 3.600.000 livres égyptiennes ; toutefois, en cas d'éventualité, le gouvernement ne pourra sans l'assentiment des pouvoirs apporter à l'impôt foncier des modifications qui puissent en réduire le rendement au-dessous de 4 millions de livres égyptiennes (1). Pour le gouvernement égyptien c'est la liberté presque complète, car l'article 30 du décret stipule que lorsque les sommes, provenant du produit brut des impôts fonciers dans l'année, seront suffisantes pour parer le service de la Dette, y compris les dépenses de la

(1) Article 3 du décret : « Le gouvernement ne pourra sans l'assentiment des puissances, apporter aux impôts fonciers dans les provinces mentionnées à l'article 90 des modifications de nature à réduire leur rendement annuel au-dessous de 4.000.000 de livres égyptiennes.

Caisse, tout excédent sera versé directement au ministère des finances et cet impôt au lieu de décroître ne peut qu'espérer profiter d'importantes plus-values que l'avenir lui réserve d'une façon presque certaine.

Par le nouveau décret la tutelle financière des puissances n'est pas seulement restreinte ; on y prépare la suppression du contrôle international en modifiant la Dette elle-même et en organisant son extinction rapide, et l'Angleterre prend de la sorte une liberté d'action presque absolue dans le pays (1), puisqu'aux termes de la déclaration du 8 avril 1904 la France s'est engagée à ne plus entraver son influence politique en Egypte.

La Dette domaniale, déjà éteinte pour les deux tiers de son montant, a pour l'amortissement de son dernier tiers le produit des ventes des propriétés des domaines, les excédents des revenus nets des domaines après paiement des coupons au taux actuel et des impôts fonciers dus au gouvernement (art. 45), ce qui hâtera cette liquidation ; le remboursement ou la conclusion de cette dette, comme le veut un accord conclu en 1900 avec la maison Rothschild, ne peuvent avoir lieu avant le 1^{er} janvier 1915.

La dette Daïra a son remboursement possible à partir du 15 octobre 1905, c'est la seule innovation ; pour tout le reste le décret maintient les règles antérieures. D'ailleurs, depuis la formation de la Compagnie anglaise, la

(1) V. G. Jaray, « La situation internationale de l'Egypte depuis l'accord franco-anglais du 8 avril 1904 », dans la *Revue de droit international et législation comparée* du 20 août 1904, p. 407.

Daïra Sanieh Co au capital de 600.000 livres sterling qui se proposait avec l'aide de l'administration de rembourser peu à peu toute la dette de la Daïra, la liquidation était très avancée, au début de 1904 (1).

Les dettes Garantie et Privilégiée sont remboursables à partir du 15 juillet 1910; le gouvernement aura alors pleine liberté d'agir à sa guise (art. 39). Autrement reste affectée au service de la dette Garantie l'annuité de 315.000 livres sterling, comme l'avait décidé la convention de 1885. Quant à la dette Privilégiée, le décret abroge les textes de 1885 et de 1898 qui suspendaient ou prévoyaient la reprise de l'amortissement et interdit, contrairement au texte de 1905, de procéder à cette réalisation jusqu'en 1910.

Reste l'Unifiée. Cette dette qui remonte à l'année 1876, lorsqu'on unifia les anciens emprunts portant un intérêt de 7 0/0 et de 9 0/0 en un seul intérêt de 7 0/0, a connu les dures extrémités auxquelles en arrive un débiteur qui ne peut faire honneur à sa situation. Le 18 novembre 1876 un décret khédivial réduisait l'intérêt à 6 0/0 à cause du 1 0/0 qu'on versait au fonds d'amortissement, mais ce prélèvement devait cesser en 1885. La loi de liquidation opérait à son tour une nouvelle réduction; elle fondait différents petits emprunts, généralement de 7 0/0 et faisait l'Unifiée actuelle en abais-

(1) V. R.-G. Lévy, dans la *Revue politique et parlementaire* de 1903, p. 500, et Politis, dans la *Revue générale de droit international*, 1904, article précité, p. 688.

sant le taux de l'intérêt d'une manière uniforme à 4 0/0 (1). Il y avait là un concordat qui ne dépendait pas seulement de la volonté du débiteur, et il aurait fallu l'assentiment des créanciers ou tout au moins offrir le remboursement. Dans ces conditions une conversion pouvait-elle se faire ? Jusqu'en 1904 le gouvernement français s'y était toujours opposé ; il alliait ainsi à sa politique de résistance envers l'Angleterre, le souci de la légalité, et les nombreux intérêts que ses nationaux avaient spécialement dans cette Dette. En 1894, quand le gouvernement égyptien présenta un projet en ce sens, la presse française protesta violemment au nom des porteurs innombrables qui possédaient environ un milliard de cet emprunt sur les 1.450 millions de son capital nominal (2). Depuis, les puissances refusaient d'y consentir encore sous le prétexte qu'à l'instar de 1890, des sommes énormes, dont on ne saurait que faire, resteraient disponibles car elles étaient sûres qu'un accord entre elles n'interviendrait pas.

Mais après la déclaration du 8 avril 1904 qui abroge le décret de 1890 reportant l'amortissement de l'Unifiée à l'année 1941 et fixe le 15 juillet 1912 comme date du remboursement de cette Dette, après l'autorisation de tous les gouvernements intéressés, quand on procédera

(1) Ce qu'il y a de curieux, c'est que les titres de l'Unifiée portent encore la mention de l'intérêt à 7 0/0, intérêt qui ne fut presque jamais payé.

(2) V. *Le Temps*, 18 mars 1894 ; *Les Débats*, 16 et 17 mars 1894.

à cette conversion, l'illégalité ne sera-t-elle pas couverte ?

On a soutenu longtemps qu'une conversion ne pouvait se faire que si l'Etat égyptien payait au préalable tous les arrérages arriérés, que rien ne saurait diminuer les droits des créanciers lésés toujours libres de se pourvoir devant les tribunaux mixtes ; il valait autant dire qu'elle était impossible (1).

L'opinion générale est que si la question est délicate en principe, surtout lorsqu'il s'agit de dettes de sociétés de commerce pour lesquelles elle se pose aussi, on doit la résoudre par l'affirmative (2) pour les emprunts émis par les gouvernements et dire qu'une dette amortissable est susceptible d'être convertie et remboursée par anticipation. M. Politis (3) en arrive à cette conclusion, en estimant que dans ce cas l'Etat est présumé agir dans les conditions les plus profitables pour ses finances et que

(1) Paul Leroy-Baulieu, *Traité de la science des finances*, 6^e édit., t. II, p. 328 et deux articles dans l'*Economiste français* du 24 mars 1894 et du 18 juillet 1903 ; Pélissié du Rausas, « Projet de conversion de la dette Unifiée », dans la *Revue générale de droit intern.*, 1895 ; Souchon, A propos de l'Unifiée égyptienne », dans la *Revue politique et parlementaire*, t. I, 1895 ; Raphaël-Georges Lévy. « Les finances de l'Egypte et du Soudan », dans la *Revue politique et parlementaire*, t. IV, 1903 ; *Journal officiel*, 1904, *Débats parlement.*, Chambre des députés, p. 2254.

(2) Cependant, voir en sens opposé : Léon Say, *Dictionnaire des finances*, V^o Amortissement ; Labeyrie, *Théorie et histoire des conversions de rente*, Paris, 1878 ; Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2^e édit., Paris, 1901 ; Ducrocq, *Cours de droit administratif et de législation des finances*, 7^e édit., t. V, Paris, 1904.

(3) Politis, *Revue gén. dr. intern.*, 1904, p. 691.

le souscripteur d'un emprunt public ne doit pas négliger ce point de vue. De plus, la pratique apporte à cette interprétation un appui précieux car, en matière d'emprunts d'Etat, il faut une stipulation expresse dans le contrat, non pas pour réserver à l'Etat la faculté de remboursement anticipé, mais pour lui en interdire l'usage, et en fait certains gouvernements ont usé de cette liberté sans préjudice pour leur crédit et sans protestation de la part de leurs créanciers.

M. Jaray (1) atteint, de son côté, le même but. Pour lui la faillite d'un Etat — le fait du prince — n'empêche pas un pays de convertir sa dette ; elle rénove la dette qui n'a d'attache avec le passé que le souvenir qu'en gardent les créanciers anciens et les prêteurs futurs. Seulement les considérations qui interdisent juridiquement au gouvernement égyptien de convertir sa dette Unifiée sont le consentement de ses créanciers (arg. de l'art. 37, loi de liquidation), il faudra donc l'assentiment de toutes les puissances parlant en qualité de représentants légaux des créanciers pour modifier leur droit.

En pratique, d'ailleurs, les auteurs constatent que l'action des porteurs devant les tribunaux mixtes serait irrecevable d'après la jurisprudence de ces derniers qui confie exclusivement aux Commissaires de la Dette la représentation légale des droits collectifs des créanciers. De plus, la condamnation contre le gouvernement égypt-

(1) V. G.-L. Jaray, *op. cit.*, p. 428-434.

tien ne pourrait être basée que sur la loi de liquidation et les tribunaux mixtes seraient forcés de tenir compte des modifications du décret de 1904.

Par l'ensemble de ces mesures, dès à présent l'Égypte reprend une partie de sa liberté en matière financière. Libérée de l'immixtion étrangère dans l'administration des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie, presque en dehors de la tutelle de la Caisse réduite à la seule surveillance d'un gage solide garantissant les droits des créanciers, maîtresse de prendre des dispositions budgétaires ou de contracter des emprunts elle peut, par l'extinction progressive et prochaine de ses dettes « voir disparaître complètement les derniers vestiges d'une tutelle internationale qui, en relevant son crédit et en restaurant ses finances l'a puissamment aidée à s'assurer une ère nouvelle de prospérité ».

CHAPITRE III

LA TURQUIE.

Les premiers désordres financiers de ce pays datent de la fin de la guerre de Crimée. A ce moment le Trésor était dans une pénurie extrême et le gouvernement crut bon d'introduire dans la circulation, comme palliatif à cette gêne momentanée, des monnaies altérées ou des papiers ne répondant à aucune valeur métallique. Le numéraire turc subit une dépréciation constante et progressive en face du numéraire européen employé pour les opérations du commerce et le change prit une voie de hausse continuelle. Le gouvernement ottoman, nullement effrayé de cet état de choses, s'entêta encore plus à voir dans cette façon d'agir le rétablissement de ses finances et opposa de toutes ses forces son autorité à celle des valeurs européennes en donnant un cours forcé à ses espèces métalliques et en persistant à les recevoir à un taux nominal (1). Mais qu'arriva-t-il ? C'est que le change continuait son ascension et que la fortune publique par conséquent baissait proportionnellement et

(1) Ainsi la presque totalité des espèces métalliques connues sous le nom de « Bechliks » avaient une valeur intrinsèque de deux cinquièmes de leur valeur nominale.

qu'un jour la Turquie se trouva en pleine décadence.

Aux côtés de ces errements, la gestion financière était de même déplorable. Les budgets dressés au commencement de chaque exercice étaient de simples budgets de prévision ; on ne pouvait, à la fin de l'année, établir un budget définitif confirmant ou rectifiant ces prévisions, car les chapitres n'étaient jamais clos. On ne trouvait pas de ministre des finances à proprement parler ; celui qui était à la tête de cette administration et qui avait le titre était un simple agent exécutif, il n'avait réellement aucune responsabilité et les divers ministères s'abstenaient de justifier vis-à-vis de lui l'emploi des crédits alloués. Il existait même une invention financière curieuse : le système des havaleys (1). C'étaient des bons ou assignats que le ministre qui pouvait le plus se comparer au ministère des finances délivrait à chacun des autres ministères et qui correspondait à la somme qui, chaque année, leur était affectée ; ces administrations libres et indépendantes spéculaient alors dessus comme une sorte de banque et traitaient directement avec les contribuables et les percepteurs. L'arbitraire et la confusion se commettaient partout à l'occasion de la répartition des impôts et de leur perception et dans la capitale même, il n'y avait point de règles fixes pour la tenue des écritures et pour l'ordonancement des dépenses, point de contrôle sur le manie-ment des revenus.

Mais si défectueuse qu'apparaisse l'administration

(1) V. Charmes, *Revue des Deux-Mondes*, 15 février, année 1882, p. 860.

fiscale et quels que soient ses lacunes et ses vices, c'était surtout l'outillage du mécanisme lui-même qui faisait défaut, c'est-à-dire un personnel compétent et honnête. Le profond discrédit du Trésor ottoman et son appauvrissement graduel résidaient surtout en ce fait. Le budget était la proie des parasites ; d'innombrables scribes et employés l'obéraient sans rendre le moindre service ; de nombreux personnages s'attardaient dans le cumul des fonctions ou se laissaient tranquillement vivre dans de bonnes et grasses sinécures. L'administration, véritable fléau du pays, n'était composée que de fonctionnaires qui, des plus petits jusqu'à ceux placés dans les rangs les plus élevés n'avaient cure de leur dignité et de leur honneur : « Tous s'enrichissaient, excepté l'Etat. »

Le gouvernement qui avait tenté d'établir un système de perceptions directes ne put même pas le maintenir ; il fut obligé de revenir à ces conseils de grands propriétaires qui partageaient certaines taxes entre les contribuables avec la prédisposition naturelle de faire retomber le poids de l'impôt sur la classe la moins aisée, et à l'ancien système des fermiers généraux où les concessionnaires prélevaient les impôts à leurs risques et périls sans aucun contrôle et sans aucune garantie (1). Peu à peu, le désordre parvenait à son comble. L'armée mal entretenue et non payée refusait de réprimer les actes de brigandage

(1) Dans le public on chuchotait même les faits les plus invraisemblables ; on accusait de très hauts dignitaires de concussion et de faiblesses invouables.

qui se produisaient dans presque toutes les régions de l'Empire. Quand on réclamait l'aide et l'appui de l'administration, elle était obligée de s'avouer impuissante et le Divan sans prestige, ni considération, s'excusait de son inertie devant les abus les plus notoires en avouant qu'il ne serait pas obéi.

Tout à fait au début de la crise, on n'osait même pas parler d'un emprunt. Reschild-Pacha qui en avait eu l'idée avait été contraint de l'abandonner, sous l'objection que c'était livrer la Turquie à des créanciers du dehors et à l'exposer à un affront analogue à celui que venait de subir la Grèce (affaire Pacifico), en but à une démonstration navale hostile de la part de l'Angleterre parce qu'un sujet de cette puissance avait des créances non réglées. Le système financier du pays reposait donc alors sur la Banque de Constantinople fondée depuis peu d'années et qui fonctionnait péniblement. Mais cet établissement souffrait du mal qui rongait toute l'administration, et pour relever son crédit si contesté parce qu'il était entouré de garanties fort illusoires, il aurait fallu « des économies radicales, une exploitation plus judicieuse des richesses naturelles du pays, et surtout une surveillance mieux ordonnée des canaux divers qui conduisaient au Trésor les revenus provinciaux », c'est-à-dire la réorganisation complète de tous les rouages administratifs. Elle fut bientôt remplacée par une banque nationale dite ottomane, au capital de cent millions de piastres, dans l'administration de laquelle on alla jusqu'à admettre la comptabilité européenne et le concours direct d'étrangers compétents.

Les préjugés qui entouraient les hautes sphères gouvernementales s'évanouissaient ainsi graduellement. On oublia bientôt l'affront fait à la Grèce et le Sultan s'estima très heureux d'avoir quelque crédit à l'étranger. En quelques années il puisa largement dans l'épargne de l'Europe, mais sans pour cela restaurer ses finances toujours gaspillées par sa mauvaise administration. C'est ainsi que vers 1860, les ressources étant à nouveau épuisées, le Divan résolut de faire prendre au Sultan quelques mesures destinées à offrir des garanties aux capitaux étrangers. Il lui proposa la réduction de sa liste civile et des plus gros traitements, et la création d'un conseil supérieur des finances qui préparerait un véritable budget. Les premiers fonds qui seraient disponibles serviraient à l'institution de tribunaux mixtes dans tout l'Empire et à l'organisation de la police et de la gendarmerie.

Ce projet cherchait surtout à capter la confiance des capitalistes et à donner une vague satisfaction aux gouvernements qui ne cessaient de réclamer auprès de la Porte sur la lenteur des réformes, mais il n'avait pas de bases bien solides et il était très à craindre qu'il restât à l'état de projet. Aussi le gouvernement britannique soumit de son côté à la Porte un projet de dispositions complémentaires qui, dans son esprit, devaient faciliter le crédit dont l'urgence se faisait de plus en plus sentir et augmenter les revenus du trésor. Sir H. Bulwer, l'ambassadeur britannique, disait dans les considérations générales qui accompagnaient son plan : « Pour rester à la

tête du pays il faut faire preuve de qualités européennes. Or la corruption, l'inertie, le système des faveurs, les préjugés sont incompatibles aujourd'hui avec la supériorité que les Turcs prétendent maintenir. Il dépend d'eux en employant l'intelligence de l'Europe, d'acquérir les qualités de l'Europe, de s'élever à la hauteur des Etats civilisés qui sans être aussi vastes ni aussi bien partagés sous le rapport de la fertilité du sol jouissent néanmoins d'une grande puissance et d'un grand prestige, tandis que l'Empire ottoman tombe en ruines, accablé sous le poids de sa propre faiblesse. » A ces vérités, bien faites pour impressionner les conseillers du Sultan s'ajoutaient une série de réformes : les étrangers devaient être autorisés à acheter ou à prendre à bail les propriétés de l'Etat, sauf à supporter les mêmes charges que les indigènes, et pour pourvoir à leur vente ou à leur location elles seraient confiées à une commission ottomane. Les dettes de l'Etat qui ne pourraient être remboursées en capital, seraient consolidées par l'affectation spéciale d'un revenu sur lequel on paierait l'intérêt et l'amortissement, et enfin le système des vakoufs (biens religieux) serait radicalement changé. Restait un point délicat : l'on établirait un contrôle mixte, c'est-à-dire international sur la gestion des finances publiques.

Un iradé institua le conseil supérieur des finances en lui adjoignant trois délégués étrangers, ce qui était une satisfaction accordée aux puissances, satisfaction bien platonique, car en somme rien ne fut changé dans l'admini-

nistration. Les agents distingués de la France, de l'Angleterre et de l'Autriche déployaient le plus grand zèle, mais leur initiative échouait le plus souvent devant le mauvais vouloir ou l'apathie des conseillers ottomans et leurs travaux préliminaires qui dénotent beaucoup de sagacité et de sagesse restèrent incomplets et sans valeur pratique. Ils eurent beau, aussitôt entrés en fonctions, discuter les moyens de retirer le papier-monnaie de la circulation, se faire remettre un état de toutes les adjudications d'impôts directs et indirects, porter une attention particulière sur les imperfections et les abus d'un mode de perception qui épuisait le pays sans enrichir le Trésor, les mauvaises habitudes d'autrefois ne disparaissaient point et l'entourage du Sultan continuait à manquer d'indépendance vis-à-vis du représentant direct de l'autorité. L'Etat en était toujours réduit à la ressource des emprunts usuraires ou de l'émission de papier-monnaie, en un mot, aux expédients qui entraînent les catastrophes.

De 1860 à 1870 le mal ne fit que s'aggraver, et en 1869 le gouvernement était en face d'un déficit énorme. La Dette consolidée s'élevait seule au chiffre effrayant de près d'un milliard, réparti dans au moins une dizaine d'emprunts publics amortissables. Presque tous ces appels au crédit avaient eu pour but de faire face aux découverts continuels des budgets et de régulariser les excédents de dépenses annuelles ; l'on ne pouvait citer que trois emprunts, ceux de 1854, de 1855 et de 1858, qui

aient eu une destinée plus haute en ayant pour objet de couvrir les frais de la guerre de Crimée. Ce fut pour répondre au besoin constant de rembourser la dette flottante qui résultait soit de l'insuffisance normale des recettes, soit de l'accroissement des dépenses causé par l'expédition de Candie qu'un nouvel emprunt fut rendu nécessaire ; mais il ne réussit pas mieux que ses devanciers et ne parvint pas à dégager le passé ou à garantir quelque peu l'avenir.

On arrive ainsi en 1870 dans un désarroi financier extrême. Une partie de la dette extérieure est seulement pourvue et les mandats du Trésor alors à échéance ne peuvent être acquittés. Il était d'une gravité exceptionnelle que le crédit local fût ébranlé, car lui seul pouvait parer aux exigences les plus impérieuses ; les sorties du Trésor n'étant plus productives puisqu'elles servaient presque exclusivement à combler des déficits sans être compensées par une progression parallèle des recettes, c'était une catastrophe inévitable, la banqueroute à bref délai. On essaya encore d'étudier les moyens propres à prévenir ce malheur ; mais si l'on songea naturellement à restreindre les dépenses ou à augmenter les ressources budgétaires, le point principal fut toujours négligé et personne ne fit sentir que pour relever la fortune publique de la Turquie il fallait une réforme radicale dans le système des finances. Les économistes officiels préférèrent voir un remède dans l'élévation de la dîme de 10 à 15 0/0, ne se doutant peut-être même pas qu'ils em-

ployaient un vulgaire expédient susceptible de tarir la principale source de la richesse nationale en accablant les populations rurales déjà écrasées sous le poids des impôts. « Quant à dégager l'agriculture, l'industrie et le commerce des entraves qui en comprimaient l'essor et décourageaient toute initiative, quant à changer l'assiette, le mode de perception, la gestion des contributions générales, les ministres dirigeants, s'ils en avaient la pensée, reculaient devant une tâche ingrate que l'esprit de routine aurait fatalement stérilisée et la routine signifiait aussi bien le pillage ordinaire des deniers publics que le désordre à l'état d'habitude » (1).

Les moyens avec lesquels le gouvernement turc, après avoir absorbé le produit de l'emprunt contracté en 1869 entendait rétablir l'équilibre de son budget n'étaient vraiment pas sérieux, car ils laissaient subsister une organisation vicieuse avec tous les abus qu'elle comportait. Le Divan commença bientôt à s'apercevoir de cette vérité et recourut au dernier expédient en son pouvoir, la vente des biens vakoufs depuis si longtemps annoncée. Mais celle-ci ne produisit pas l'allègement immédiat tant désiré, et le grand vizir maintenant affolé appela en vain les financiers les plus éminents pour solliciter leurs conseils, la banqueroute était là.

Elle commence en 1871, quand, le ministre des finances, parce que Paris était investi, n'apporta pas les fonds des-

(1) V. Engelhart, *La Turquie et le Tanzimat*, I, p. 205.

tinés à l'amortissement des emprunts français et eut la prétention de ne payer que ceux des coupons qui seraient présentés à Londres, avant le 8 janvier 1871, comme si, jusqu'à l'époque de leur prescription — 5 ans — ces titres n'étaient pas exigibles. Engagée dans la voie du déshonneur et de la perte de sa considération, la Turquie fut épouvantée en face de sa dette qui à la fin de 1873 s'élevait à cinq milliards et demi de francs. Un décret de 1875 décida que les intérêts de la Dette publique seraient réduits de 500/0 pendant une période de deux ans, puis en réalité on ne paya plus d'intérêts et depuis 1876 le service des intérêts et celui de l'amortissement furent complètement suspendus. La guerre qui survint en 1877 acheva de ruiner l'Etat (1); on émit du papier-monnaie pour suffire aux charges extraordinaires du présent, mais ce papier subissait une telle dépréciation qu'un iradé intervint et sanctionna pour ces emprunts intérieurs une banqueroute des deux tiers, en permettant que le tiers des dîmes pourrait être acquitté

(1) Le 18 août 1877, M. Leroy-Beaulieu s'exprimait ainsi dans l'*Economiste français* : « Avec la guerre, les perspectives des finances turques deviennent de plus en plus sombres. Elle doublera probablement la dette de l'Empire avec l'émission du papier-monnaie en quantité illimitée, par des emprunts forcés, des anticipations de revenus, des emprunts sur gages et par les autres expédients des Etats en détresse. Il lui est impossible d'augmenter le poids des impôts et elle devra même diminuer les taxes pour empêcher les révoltes. La Turquie après la paix ne pourra donc pendant une dizaine d'années, absolument rien payer des intérêts de sa dette et ce sera un grand bonheur pour ses créanciers s'ils obtiennent au bout de ce temps le paiement régulier du dixième des intérêts qui leur a été promis lors de l'émission des emprunts. »

en piastres caïmés dont 300 vaudraient une livre turque, or, au taux d'émission, 100 piastres caïmés représentaient une livre ; puis fut conclue la paix, mais le traité de San Stefano (18 février 1878) ne consacrait pas le rétablissement des finances ottomanes, car il imposait à la Turquie une indemnité de guerre de 300 millions de roubles à payer à la Russie et lui enlevait ses plus riches provinces.

La situation financière de la Turquie fut longuement discutée au Congrès de Berlin où l'on a revisé le traité de San Stefano, à propos de l'indemnité de guerre réclamée par la Russie et on obtint de cette puissance qu'il ne serait porté aucun préjudice aux intérêts des créanciers du Trésor ottoman. Les puissances représentées à Berlin furent d'avis « de recommander à la Porte l'institution à Constantinople d'une commission financière composée d'hommes spéciaux nommés par les gouvernements respectifs et qui seraient chargés d'examiner les réclamations des porteurs de titres turcs et de proposer les moyens les plus efficaces pour les désintéresser » (1).

Le Sultan, dont la souveraineté avait déjà regu de si nombreuses atteintes au cours des négociations du Congrès se sentit cruellement menacé par cette déclaration, et plutôt que de se mettre sous la tutelle d'une sorte de conseil judiciaire, il jugea prudent de s'adresser directement à ses créanciers et de les inviter à venir discuter avec

(1) V. *Protocoles* XI et XVIII.

lui les bases d'une transaction. Des comités se formèrent aussitôt dans plusieurs centres financiers, et d'un commun accord deux délégués, l'un Français, l'autre Anglais, furent chargés de s'entendre avec l'administration ottomane. La Porte facilita beaucoup cette mission délicate par une loyale et fidèle coopération et les délégués, auxquels les créanciers étrangers avaient confié leurs intérêts réussirent bientôt à formuler un règlement. C'est alors que parurent les notes du gouvernement ottoman du 3 octobre 1880 et du 23 octobre de la même année, aux termes desquelles les porteurs de titres de la Dette étaient invités à choisir un certain nombre de délégués qui devraient se rendre au plus tôt à Constantinople pour aviser aux moyens de reprendre le service des intérêts et de l'amortissement de la Dette. Cinq délégués étrangers réunis à cinq représentants du gouvernement ottoman formèrent une Commission qui arrêta les bases du règlement de la banqueroute. Un décret du Sultan rendit ses décisions exécutoires, et c'est encore ce décret dit de Mouharrem, du 8/20 décembre 1881 qui régit aujourd'hui le service de la Dette.

Cette sorte de concordat négligeait trois emprunts qui avaient reçu un arrangement spécial et qui n'ayant pas été atteints par le décret de 1875 avaient été très régulièrement servis. C'étaient les emprunts de 1854, 3.000.000 de livres sterling, dont le service fixé d'abord originairement à 210.000 livres sterling, était garanti par le tribut de l'Egypte à la Turquie, montant à 282.000 livres sterling;

celui de 1855, 5.000.000 de livres sterling, ensuite garanti par la France et l'Angleterre et dont le service de 250.000 livres sterling se faisait, 72.000 livres sterling sur le tribut de l'Egypte et 178.000 livres sterling sur les douanes de Smyrne et de Syrie ; enfin celui de 1871, dont le service de 399.000 livres sterling se faisait avec l'augmentation, en 1866, du tribut de l'Egypte porté de 282.000 livres sterling à 705.000 livres sterling. Or le traité du 17 septembre 1877 abaissa de 210.000 livres sterling à 100.000 livres sterling le service de l'emprunt de 1854, l'intérêt étant réduit de 6 à 5 0/0 et l'amplitude de l'amortissement de 1 à 1/2 0/0 par an, et réduisit aussi le service de l'emprunt de 1871 de 399.000 livres sterling à 230.000 livres sterling, l'intérêt étant abaissé de 6 à 4 1/4 0/0 et l'amortissement renvoyé à l'expiration de celui de l'emprunt de 1855. Ce traité, intervenu entre le gouvernement ottoman et les porteurs de titres mit ces emprunts à l'abri du règlement général de la banqueroute et le gouvernement impérial continue encore aujourd'hui à être directement chargé de leur service.

Tous les autres emprunts subirent une réduction à un taux variant entre 98, 50 et 41 0/0 ; les plus anciens qui avaient un droit de priorité en raison de garanties primitivement accordées eurent un tour de faveur, et le capital réduit de tous les emprunts fut majoré en principe de 10 0/0 en représentation des intérêts et des primes des lots turcs échus et non payés jusqu'à la fin de l'année 1881. Tous ces différents emprunts furent ensuite réunis en

quatre groupes formant les séries A B C D de la Dette convertie (1) ; on fixa la répartition d'un intérêt uniforme de 1 0/0 d'abord en laissant l'espoir d'une augmentation jusqu'à 4 0/0, et on détermina un amortissement également uniforme dans sa répartition aux quatre groupes, mais cependant plus avantageux pour certaines séries selon un rang de priorité établi par la Commission internationale.

Par les dispositions de l'article 8 du décret de Mouharrem le gouvernement ottoman a cédé d'une manière irrévocable et absolue jusqu'à l'extinction parfaite de la Dette, à partir du 1-13 janvier 1882, différentes ressources du Trésor affectées au service de la Dette ainsi convertie. Ces revenus sont perçus par un conseil d'administration international établi par l'article 15 du décret, composé de sept membres absolument indépendants et n'ayant pas le droit d'être employés au service du gouvernement turc. Sont ainsi représentés : les porteurs anglais et néerlandais par un délégué nommé par le Council of Foreign Bondholders à Londres ; les porteurs français, allemands et austro-hongrois, par un délégué nommé par les syndicats des établissements financiers de Paris,

(1) Le capital nominal total de 100,502,515 livres turques fut ainsi réparti dans les 4 classes :

	livres turques
Série A emprunts 1858-1862	7.831.869
» B » 1860-1863-1872	11.049.307
» C » 1865-1869-1873	33.604.176
» D » dette générale	48.017.163
Total.	100.502.515

de Berlin et de Vienne qui ont adhéré à la note du 23 octobre 1880 ; les porteurs italiens, par un délégué nommé par la chambre de commerce de Rome ; les porteurs ottomans par un délégué nommé par une assemblée générale de ces derniers ; et enfin les porteurs des obligations émises, par le groupe des banquiers de Galata, par un délégué nommé par la Banque impériale ottomane.

Ce conseil a un rôle considérable qui se manifeste de bien des façons. Il nomme d'abord un directeur général de l'administration qui, sous son autorité, a la gestion des affaires ; puis il nomme et révoque tous les employés des revenus concédés considérés cependant comme fonctionnaires de l'Etat dans l'exercice de leurs fonctions. Il a toute l'administration, la perception et l'encaissement des revenus spéciaux de l'article 8 et il ne doit tolérer aucune ingérence de la part du gouvernement, sauf en ce qui concerne son droit de contrôle par l'intermédiaire d'un commissaire qui siège avec une simple voix consultative. Il a le droit d'apporter dans son système de perception toutes modifications ou additions qu'il jugera nécessaires et qui ne sortent pas du cadre des lois existantes, et le gouvernement n'a le droit d'abolir aucune taxe dont le produit est concédé sans avoir obtenu l'assentiment de la majorité absolue des membres du conseil et sans l'avoir remplacée par des droits équivalents.

Deux mois avant le commencement de chaque année budgétaire, il dresse et présente au ministre des finances un budget où sont indiquées ses prévisions de dépenses

et de recettes et qui est inséré au budget général de l'Empire après avoir reçu l'approbation du gouvernement. Enfin, toutes les contestations qu'il peut avoir avec le gouvernement sont soumises au jugement de quatre arbitres nommés par les deux parties et qui élisent un surarbitre pour les départager en cas de division égale des voix ; il n'y a pas d'appel contre ces décisions.

Les résultats de ces innovations furent heureux, la Caisse de la Dette publique ottomane fonctionna admirablement et sous l'influence de sa bonne gestion le produit des revenus concédés augmenta dans de grandes proportions ; en l'espace de 10 ans on note une différence de 11.141.160 francs (1). Depuis ce nouveau régime le budget de la Dette, malgré l'état de délabrement de l'Empire, a toujours fait bonne figure et n'a jamais trop souffert. Il a fait face à tous les engagements, et le Conseil de la Dette ne s'est pas contenté de faire le service de tous les titres anciens mais encore a toujours pu continuer à pratiquer un amortissement sérieux. Cet amortissement, à la fin de l'année 1896, n'avait pas porté sur moins de 1.265.000 livres turques de valeur nominale ou 29 millions de francs

(1) Dans une lettre ouverte adressée à M. Leroy-Baulieu en réponse à un article où il avait parlé des « conversions à la turque » sur un ton assez vif, M. Allhaverdi ajoute : « L'effet de cet arrangement (1881) a été, comme vous le savez, heureux pour le crédit ottoman car le gouvernement dès lors a pu contracter un emprunt de 5 millions sterling à un taux inconnu jusqu'ici en Turquie à 5 0/0. Qui aurait cru il y a quelques années encore qu'un gouvernement après une faillite et les épreuves d'une guerre si désastreuse pour son existence trouverait en Europe de l'argent à ce taux ? »

environ, c'est-à-dire que la Dette avait été réduite du chef de ces rachats d'une valeur nominale de 18.163.000 livres sterling, soit 280 millions de francs ou 10, 57 0/0 de l'ensemble de la Dette.

Cependant l'Empire turc a subi des vicissitudes bien diverses ; les odieux massacres dont il a été le théâtre et son peu d'énergie pour les réprimer, les troubles politiques (1) dont il est menacé continuellement, l'exposent à une foule de risques qui ont suscité de fortes inquiétudes en Europe. Lord Salisbury, le chef du parti conservateur anglais dont la politique fondamentale avait jusqu'alors consisté à maintenir l'intégrité de l'Empire ottoman envisageait, dans un discours qu'il prononçait en 1895, même l'hypothèse de la disparition de cet empire. D'autres personnages, sans aller aussi loin que l'éminent homme d'Etat, émettaient l'avis que seule une tutelle européenne indirecte ou dissimulée pourrait rendre quelque repos à la Turquie ; il semblait surtout qu'il était nécessaire de fortifier l'administration de la Dette publique ottomane instituée par un acte libre du Sultan sans aucun engagement formel avec les puissances (2),

(1) C'est ainsi qu'en octobre 1895 la rente turque ne cota plus que 20 à 24 francs, tandis qu'elle était arrivée jusqu'à 27 francs peu de temps avant.

(2) Il faut remarquer, en effet, que le Sultan n'a abandonné une part de sa souveraineté qu'entre les mains des représentants des porteurs de titres de la Dette et que l'immixtion en Turquie n'a aucun caractère officiel de la part des gouvernements européens. Il y a là une différence importante avec l'Egypte où, au contraire, toutes les puissances se sont officiellement immiscées.

de la rendre plus complète par la création d'éléments nouveaux et de lui donner un caractère international analogue à celui de la Caisse de la Dette égyptienne. Enfin certains imaginaient d'imposer au Sultan un ministère européen dans le genre du condominium égyptien, et des gens sérieux n'avaient même pas été frappés du caractère fantaisiste de ces propos, sans penser à ce que pourrait être un gouvernement si hétérogène dans un Etat instable et composé des éléments les plus divers. M. Leroy-Beaulieu (1) comparait la Turquie à un homme qui a successivement porté au Mont-de-Piété tout ce qu'il possède ayant une valeur appréciable ; le Mont-de-Piété est suffisamment gagé, surtout dans l'ensemble, car pour ses plus récents prêts il lui est arrivé par facilité envers un vieil emprunteur d'accepter quelques gages insuffisants ; mais maintenant qu'il s'est défait de tous ses bijoux, de tous ses approvisionnements, de toute sa défroque, le problème se pose devant ce persévérant emprunteur, comment va-t-il pouvoir vivre ?

Ce qui paraissait le plus difficile, c'était de maintenir la situation du moment toujours soumise à l'aléa d'une aggravation financière, et d'empêcher qu'un jour ou l'autre en face de son Trésor quasi-vide le gouvernement ne reprît les revenus concédés aux porteurs de la Dette. De là dépendait le sort du marché financier et probablement l'existence de l'Empire. Tant que les ressources affectées

(1) V. *Economiste français*, 5 décembre 1896.

à la Dette se trouvaient dans les mains de l'administration étrangère le danger était bien moins imminent, et il était à croire que grâce à la compétence et à l'énergie de celle-ci, il serait conjuré. Pendant les temps de crise, quoique certains produits aient sensiblement baissé, les intérêts des créanciers avaient toujours été régulièrement servis et on pensait même à les accroître en disposant d'un fonds spécial déjà considérable en vue de cet accroissement. Les créanciers récents avaient peut-être une situation un peu moins bonne à cause du taux exagéré des garanties (1) d'intérêt accordées par la Porte pour les voies ferrées en construction dans son Empire, mais leur gage était cependant encore solide et par la combinaison de différents systèmes la Caisse de la Dette était à même d'apporter quelques ressources nouvelles au Trésor épuisé. Le point délicat était d'obtenir de la Turquie une passivité parfaite au point de vue financier et toutes les craintes devaient se porter de ce côté. M. Charmes disait : « Pour l'obliger (le Sultan) à respecter ses promesses il

(1) Aujourd'hui encore, ces garanties sont le point sombre des finances turques et le mot du financier *Times* disant « qu'elles forment une pierre de meule au cou du gouvernement » est toujours vrai. Dernièrement, pour la Société des chemins de fer de Bagdad à laquelle le gouvernement a donné une garantie de 12.000 francs par kilomètre et une somme forfaitaire de 4.500 francs pour couvrir les frais d'exploitation, M. Wagh, consul anglais à Constantinople, qui a fait un exposé sur cette question, prétendait que les recettes du chemin de fer ne pourraient même pas couvrir les frais d'exploitation pendant de longues années et qu'il était difficile que l'Etat pût en garantir l'emprunt.

faudrait la force. En dehors de la force il n'y a rien à attendre de la Turquie » (1).

Un incident où la France a joué tout le rôle allait bientôt démontrer que ces paroles avaient un grand fond de vérité. Cette puissance qui avait des intérêts particuliers considérables dans le pays se vit obligée d'employer la force pour les faire respecter.

En outre des nombreux établissements qu'elle possède dans cette région ou des concessions dont elle peut jouir, comme la construction et l'exploitation des quais de Constantinople, la France avait encore des nationaux qui possédaient d'énormes créances sur le Sultan et qui ne leur avaient jamais été payées. Cet ensemble d'intérêts donnait lieu à d'incessantes réclamations et on fut bien aise de saisir l'occasion des créances Tubini et Lorando pour, en une fois, obtenir satisfaction sur toutes les plaintes qui se formulaient depuis si longtemps. La créance Lorando avait son origine dans deux prêts consentis au gouvernement ottoman par les banques Lorando frères à Constantinople en 1875. C'était : 1° une somme de 300.000 livres turques au taux de 15 0/0 par an, pour être affectée à la construction du chemin de fer Haïdar-Pacha et gagé sur ses recettes et en cas d'insuffisance, le ministre des finances donnait sa garantie ; 2° une somme de 55.000 livres turques donnée au ministre des finances pour subvenir aux besoins pressants du Trésor quand les

(1) V. Charmes, *Revue des Deux-Mondes*, 1882, p. 861.

premières fermentations de la Bosnie et de l'Herzégovine nécessitaient des envois de troupes fort coûteux ; ces deux prêts étaient consacrés par un iradé impérial. Pendant les troubles de 1875-1877, le gouvernement retira les gages et, en 1881, prétendit liquider cette créance par contribution comme pour les autres créanciers sur la somme de 1 million de livres turques prévue au budget pour l'extinction de cette dette. Les frères Lorando réclamèrent tout ce qui leur était dû et portèrent la question devant le tribunal de commerce de Constantinople en niant que la créance pût entrer dans la Dette flottante : le tribunal dans son jugement condamna le Sultan. Mais comme il ne s'inclinait pas, les créanciers prièrent le gouvernement français de prendre en mains leurs intérêts et plusieurs requêtes successives furent adressées à la Porte, d'ailleurs sans résultat. En 1891, le dernier Lorando mourut en laissant une succession obérée ; les héritiers adressent une requête au Sultan qui ne répond pas ; l'ambassadeur français consent à une transaction sur la dette qui, avec l'accumulation des intérêts, s'élève à 1.792.524 livres turques, mais la Porte reste muette. Enfin après plusieurs autres protestations le Sultan décide qu'une Commission sera constituée pour étudier la question ; mais empêchée par des ordres supérieurs, celle-ci ne fait absolument rien ; aussi à bout de patience, après des alternatives et des démarches de toutes sortes, M. Constans, notre ambassadeur, reçut l'ordre de rompre immédiate-

ment (26 août 1901) (1). La créance Tubini s'élevait à la somme de 71.000 livres turques, plus les intérêts et les frais de justice ; soumise aux mêmes péripéties judiciaires et diplomatiques que la créance Lorando, elle se fondit avec la première et fut aussi la cause des ruptures diplomatiques (2).

Comme cette manifestation ne suffisait pas, quelques jours après la division navale de la Méditerranée, sous les ordres du contre-amiral Caillard, appareillait pour le Levant et une période d'action allait s'ouvrir. L'escadre fit une démonstration devant Métylène, les marins s'emparèrent de ses douanes le 7 novembre, et aussitôt, dans la journée même, des traites sur les douanes représentant le montant des créances Lorando et Tubini étaient libellées, signées et acceptées ; de plus, la satisfaction la plus entière était accordée sur toutes les autres réclamations. Alors l'incident fut clos et le 11 novembre les relations officielles reprirent.

Cette affaire a été bien jugée dans le monde entier et les chancelleries ont été très bienveillantes à l'égard de la France. L'Italie pressait le Sultan de céder à nos demandes ; l'Angleterre et l'Autriche exprimaient des vœux semblables ; les Etats-Unis et l'Allemagne reconnaissaient la correction et la modération du procédé. La presse avait

(1) C'est M. Bapst, premier secrétaire, qui fut chargé des affaires après le départ de l'ambassadeur.

(2) Moncharville, *Revue dr. intern. public.*, t. IX, « Le conflit franco-turc de 1901 », p. 687.

un langage pareil et le *Times*, après la saisie des douanes de Métylène proclamait que la France défendait les intérêts de l'Europe contre l'injustice et l'arrogance du Sultan. En France, il y eut bien une polémique sur l'exagération du taux de l'intérêt (1), des interpellations à la Chambre des députés (2), mais M. Delcassé réunit tous les suffrages quand il dit : « C'était la consolidation de notre place au soleil d'Orient, la reconstitution d'un patrimoine moral qui avait été entamé et à la conservation duquel il n'y aura plus qu'à veiller... »

Cette démonstration fit une grande impression sur le Sultan. S'il avait pu avoir quelques velléités de secouer le joug de l'étranger qui commençait à peser sur ses épaules et de reprendre l'ancienne liberté administrative de ses prédécesseurs qui leur permettait de se livrer à toutes les folies, il sentit dans cet acte d'autorité qu'il était encore plus sage de continuer à se servir de la main étrangère pour relever ses finances déjà bien moins pitoyables depuis leur récente organisation.

Avec la période de calme qui succéda aux incidents de 1901, et avec la bonne volonté de la Porte, on mit une activité nouvelle à améliorer la Dette turque et bientôt il fut possible d'envisager son unification et sa conver-

(1) V. Moncharville, *op. cit.*, p. 685, et un article de M. Leroy-Beaulieu « Neuf pour cent », dans l'*Economiste français*, année 1901.

(2) Interpellation de MM. Denis Cochin et Sembat sur la gravité de l'acte en faveur de simples créanciers (1901); interpellation de M. Rouanet à propos du budget sur les affaires étrangères (1902).

sion (1), comme le prévoyait l'article 7 du décret de Mouharrem (2).

On présenta tout d'abord des objections à l'unification des séries de la Dette ottomane. Certains craignaient que les porteurs séduits par l'appât d'un bénéfice immédiat renoncent à la plus-value automatique et certaine en intérêts et en capital qui leur était réservée dans l'avenir par le jeu même de l'organisation du concordat de 1881 ; d'autres prétendaient que le mécanisme établi par le décret de Mouharrem avait régulièrement fonctionné depuis déjà de nombreuses années sans soulever de contestations et que par conséquent il serait imprudent d'y toucher. Mais le gouvernement ottoman et les porteurs étaient également intéressés à chercher une combinaison nouvelle, car le concordat contenait les germes d'une collision d'intérêts entre le Trésor ottoman et les porteurs de séries et il était nécessaire de faire une sorte de transaction entre l'avenir tel qu'il devait se développer suivant l'esprit de l'arrangement de 1881 et l'avenir tel qu'il apparaissait en réalité. Dans les premières années, en effet, les revenus concédés ne produisirent que

(1) En 1895 il y avait déjà eu une conversion partielle : la Banque ottomane avait procuré un emprunt douanier à 4 0/0 de 11 millions de livres turques, destiné à remplacer l'emprunt douanier 5 0/0 de 1886 et l'emprunt de raccordement 7 0/0 de 1886 à 1888 et qui rapporta au Trésor une somme de deux millions.

(2) Art. 7 du décret : Le conseil d'administration aura le droit, d'accord avec le gouvernement impérial ottoman, de procéder à la conversion de la totalité ou d'une partie de la Dette fixée à l'article 3.

la somme nécessaire au paiement de l'intérêt de 1 0/0 en laissant un résidu insuffisant pour affecter 1/4 0/0 au service de l'amortissement ; et il arriva que lorsque les recettes allèrent en progressant l'augmentation de l'intérêt restait nominale tandis que celle de l'amortissement était réelle. Pour le concordat, l'augmentation du taux de l'intérêt devait se produire à bref délai, car les revenus concédés, devaient atteindre bientôt un maximum de productivité ; mais jusqu'en 1903 elle fut retardée par l'inertie très compréhensible du gouvernement ottoman. Celui-ci avait un avantage évident à renforcer l'amortissement et à retarder l'augmentation du taux de l'intérêt, puisque le décret de Mouharrem stipulait que le cours maximum du rachat serait de 66 0/0 tant que l'intérêt resterait à 1 0/0, mais que ce maximum serait porté à 75 0/0 aussitôt que l'intérêt passerait à 1 1/4 0/0. On ne pouvait même pas faire un grief à la Porte de pousser le désintéressement jusqu'au point de prendre une initiative au profit exclusif de ses créanciers et au détriment de ses propres intérêts. Les ressources fiscales latentes dont le décret de Mouharrem entravait ainsi le développement étaient nombreuses. L'article 8, par exemple, énumérait parmi les revenus cédés « l'excédent des recettes des douanes résultant de la modification du taux des taxes en cas de revision des traités de commerce. » Il aurait donc suffi pour doubler le montant des recettes encaissées par l'administration de la Dette, de substituer une tarification rationnelle au droit unique de 8 0/0 *ad valorem*, et

d'après des évaluations sérieuses, la plus-value des recettes douanières, se serait chiffrée au moins à 2.200.000 livres turques.

En Angleterre on s'est montré hostile à cette proposition d'unification de la Dette. Sir Babington Smith, délégué anglais à la Commission de la Dette publique ottomane, préconisait seulement l'organisation de l'intérêt des séries et pour intéresser le gouvernement ottoman à cette mesure, prétendait qu'il n'y aurait qu'à lui laisser une part appréciable dans les augmentations futures des recettes. Mais ce système avait un grand inconvénient ; c'était la nécessité du consentement de la Porte. Or il était à croire que celui-ci s'obtiendrait bien difficilement, car ce que désirait le Sultan avant tout c'est qu'on lui fournisse de l'argent comptant, résultat que le projet d'unification et de conversion seul atteignait.

D'une manière générale d'ailleurs, l'unification et la conversion de la Dette étaient préférables à l'augmentation de l'intérêt. Si l'on se place au point de vue de la Porte, c'est-à-dire du débiteur, il n'y a aucun doute ; mais pour les créanciers aussi, c'est-à-dire les personnes qui ont des capitaux engagés sur les séries de la rente turque, l'opération de l'unification était bien plus avantageuse surtout pour ceux qui voulaient réaliser leurs titres. Pour ceux au contraire qui voulaient les conserver on aurait pu soutenir que l'augmentation de l'intérêt eût été préférable, et encore la chose était-elle sujette à discussion car cette augmentation n'aurait jamais comporté des

cours très supérieurs à ceux du moment pour quelque temps du moins tandis que l'unification faisait ressortir une marge immédiate de hausse de trois à quatre points dans les séries C et D, afin de les mettre sur le pied de parité avec la cote des autres valeurs.

Plusieurs projets d'unification furent présentés. M. Rouvier en élaborait un qui reposait sur les deux principes suivants : intéresser le gouvernement ottoman à l'accroissement des recettes en lui abandonnant une partie des plus-values que les revenus concédés pourraient produire dans l'avenir ; répartir d'une manière plus précise les recettes existantes en augmentant l'intérêt servi aux porteurs et en réduisant les sommes affectées à l'amortissement. Ce projet avait des bases vraiment solides, mais on lui fit le reproche de laisser une part trop large au gouvernement ottoman et au syndicat des banquiers.

Cependant l'Association nationale des porteurs français de valeurs étrangères réunit les porteurs de fonds ottomans dans une assemblée présidée par M. Machart. L'objet de l'assemblée était de proposer aux porteurs un comité qui ferait un rapport dans lequel serait expliquée la situation que leur faisait le projet d'unification (1). Ce

(1) En effet, suivant les dispositions de l'article 7 du décret de Mouharrem, cette opération d'unification et de conversion est subordonnée : « En Angleterre, au consentement d'une majorité représentant les trois quarts de la valeur de chaque emprunt à convertir ou à son défaut au consentement de la majorité simple des dits porteurs avec la sanction du « Concil of foreing bondholders » ; en France, en Allemagne et en Autriche-Hongrie, au consentement des syndicats des établissements financiers qui ont adhéré à la communication du

ne fut qu'un long plaidoyer en faveur du projet Rouvier. On élimina tout de suite le système de l'augmentation de l'intérêt et on jugea cette solution mauvaise, parce que seulement la question de savoir si on ne devait pas porter l'intérêt de 1 à 1 1/4 0/0 avait donné lieu à un litige entre le gouvernement ottoman et la commission de la dette, litige actuellement pendant devant une Commission arbitrale, laquelle s'était divisée et avait été obligée d'appeler un surarbitre pour se prononcer en dernier ressort (1). Pour l'amortissement, l'Association française des porteurs de valeurs étrangères faisait valoir qu'avec l'ancien arrangement les porteurs devaient envisager la possibilité des périodes alternatives ; d'après le projet d'unification le taux serait fixe : de 70 0/0 pour la série B ; de 40 0/0 pour la série C ; de 37,5 0/0 pour la série D. Avant l'unification l'amortissement se faisait presque entièrement en suivant l'ordre des séries ; la série soumise à l'amortissement voit ses cours progresser à mesure que diminue le nombre des titres qui la

gouvernement impérial du 23 octobre 1880 et s'il y a lieu à la sanction de la majorité des porteurs donnée en assemblée publique ; en Italie, au consentement des chambres de commerce du royaume et s'il y a lieu à la sanction de la majorité des porteurs, donnée en assemblée publique. »

(1) La difficulté provenait de ce que le gouvernement ottoman ne voulait pas reconnaître le recouvrement de la redevance bulgare faite en 1902-1903 et arriéré, de plusieurs années, en tant que recette normale comme étant soumise à trop d'éventualités. Il contestait par conséquent à la commission de répartir un intérêt plus élevé de 1,25 0/0 que les recettes assez élevées et l'accumulation dans la réserve de 800.000 livres turques pouvaient permettre.

composent, et les autres séries ne profitent de la plus-value que progressivement au fur et à mesure qu'elles se rapprochent du moment où l'amortissement fonctionnera pour elles ; avec le nouveau système il n'y aurait plus qu'une seule catégorie de titres et l'amortissement serait le même pour toutes les séries. Comme le quantum de l'amortissement serait diminué, la répartition de l'annuité serait modifiée et l'augmentation immédiate de l'intérêt se trouverait ainsi compensée par une diminution égale de la somme consacrée à l'amortissement.

On fit encore remarquer, dans le courant de la réunion, que le projet d'unification donnait plus d'élasticité aux recettes en intéressant le gouvernement ottoman aux plus-values des impôts affectés à la Dette unifiée. Ces plus-values qui devaient appartenir à concurrence de 25 0/0 à l'administration de la Dette seraient certainement très utiles dans l'emploi d'amortissements supplémentaires dont il n'était pas possible de prévoir l'étendue. Puis M. Machart crut bon, en dernier lieu, de signaler que la proposition d'une unification avait donné lieu à de longues et laborieuses négociations ; mais que les conditions connues dans les grandes lignes paraissaient avoir rencontré dans les milieux financiers du continent un accueil favorable et avaient été reçues avec une faveur particulière sur le marché français.

Les pourparlers aboutirent au mois de juin 1903 et le gouvernement turc adopta un projet élaboré par un groupe de banques. Ce projet fut soumis à l'approbation

des porteurs (1) des différents pays et de leurs représentants ; et il ne rencontra d'opposition (2) qu'en Angleterre.

Les porteurs anglais se réunirent le 9 septembre 1903, quelques jours après que le projet d'unification eût été sanctionné par un iradé du Sultan. Il surgit immédiatement une difficulté au sujet de l'accomplissement des formalités de consultation, et on discuta sur le procédé à suivre en raison de l'extrême ambiguïté de l'article 7 qui paraissait exiger que les trois quarts des porteurs donnent leur adhésion. Comme cette condition parut irréalisable et non conforme aux intentions du législateur, on décida de se référer seulement aux trois quarts des porteurs réunis en assemblée. Une fois cette question préliminaire vidée, le groupe jugea que le projet Babington Smith était bien meilleur ; mais comme il avait été rejeté par le gouvernement ottoman qui avait approuvé celui des banques, on pensa qu'il suffirait de modifier le projet et en conséquence on résolut de demander certains changements (3). Ces réclamations furent communiquées aux

(1) Décret de Mouharrem (art. 7).

(2) Il fut admis en France notamment, par les soins de « l'Association nationale des porteurs français de valeurs étrangères », dans ses séances des 29 juin et 23 juillet 1903.

(3) Entre autres : 1° que le taux d'admission de la série C à l'unification ne soit pas inférieur à 42 1/2 0/0 ; 2° l'engagement de la part du gouvernement ottoman de parfaire la somme nécessaire pour le service de la Dette dans le cas où les revenus concédés seraient insuffisants et où le fonds de réserve serait épuisé ; 3° que l'article 8 du décret soit modifié de manière à garantir que toute somme prélevée sur le fonds de réserve jouisse, au point de vue de

représentants des porteurs étrangers du continent qui furent invités à prêter leur concours en vue de l'obtention de l'acceptation du gouvernement ottoman ; mais les porteurs continentaux s'obstinèrent à ne pas vouloir toucher au projet primitif. Des conférences eurent lieu et finalement le ministère ottoman conclut un accord avec M. Smith, où comme clause principale il y avait « que le taux d'admission de la série sera fixé à 42 0/0 ». M. Smith déclara aussi, en ce qui concerne la garantie, qu'il était impossible d'amener le gouvernement turc à garantir le service de la Dette, parce qu'il ne pouvait pas être responsable d'une insuffisance éventuelle des recettes puisqu'il n'avait pas l'administration et la surveillance des revenus et il ajoutait que, le fonds de réserve initial s'élevant à 1.500.000 livres turques et le service de l'intérêt de la Dette unifiée ayant un privilège sur celui de l'amortissement, une garantie directe du gouvernement n'aurait pas une importance capitale.

La Porte aurait pu prendre, à juste titre, une attitude hostile à l'égard du Conseil de la Dette et menacer les intérêts des porteurs anglais s'ils avaient refusé d'accepter le projet ainsi modifié. Puis il importait d'éviter les divergences de vues entre les divers syndicats, divergences qui auraient pu compromettre le succès de l'opé-

son remboursement, d'un droit de première hypothèque sur l'excédent net des recettes de l'année ou des années suivantes avant toute répartition de cet excédent entre le gouvernement et la Caisse de la Dette.

ration présente et de celles auxquelles on pouvait songer pour l'avenir. Aussi, pour toutes ces raisons, les porteurs anglais approuvèrent le comité et votèrent une résolution « acceptant le projet d'unification modifié d'après les indications de M. Babington Smith ».

En suivant les grandes lignes de l'opération on s'aperçoit que les dispositions principales du décret du 1/14 septembre 1903 se rattachent à trois sortes d'idées : les fonds de réserve, le renouvellement des obligations et les lots turcs. Doivent être versées au fonds de réserve : toute somme existant au 1/14 septembre 1903 au compte appelé « fonds de réserve pour augmentation du taux de l'intérêt », conformément aux comptes à rendre par ledit Conseil ; la somme de 150.000 livres turques à verser par le gouvernement impérial ottoman à raison de 15.000 livres par an ; la somme de 3.000 livres turques au moins à provenir du produit des nouveaux titres. Au cas où il viendrait à se produire au cours d'un exercice une moins-value dans les recettes au-dessous du chiffre de 2.157.375 livres turques, toute insuffisance doit être prélevée sur les intérêts et au besoin sur le principal du fonds de réserve. Ces prélèvements devront être remboursés le ou les exercices suivants par prélèvement sur les excédents de recettes de la Dette publique ottomane destinés aux amortissements extraordinaires ; toute somme existant au fonds de réserve à l'extinction de la Dette convertie unifiée et des lots turcs fera retour au gouvernement ottoman.

En représentation des titres des séries B, C, D on a créé 1.488.126 obligations nouvelles représentant un capital nominal total de 32.738.772 livres turques ou 744.063.000 francs. Les nouvelles obligations portent intérêt à 4 0/0 payable sur les recettes nettes des revenus concédés à l'administration de la Dette publique ottomane ; elles sont dotées d'un fonds d'amortissement de 0,45 0/0 l'an. Sur les recettes on prélève l'annuité des obligations de priorité, l'intérêt à 4 0/0 de la nouvelle Dette unifiée et la proportion de l'annuité accordée aux lots turcs correspondant à cet intérêt, soit 243.000 livres turques ; la somme nécessaire pour effectuer l'amortissement de 0,45 0/0 et le solde de l'annuité totale accordée aux lots turcs, soit 27.000 livres turques. Au-dessus du chiffre de 2.157.375 livres turques les excédents de recettes nettes de la Dette publique doivent être partagés entre le gouvernement impérial et la Dette publique ottomane dans les proportions suivantes : 75 0/0 au gouvernement impérial et 25 0/0 à la Dette publique ottomane ; cette dernière part doit être appliquée à un amortissement extraordinaire des obligations de la dette Unifiée et des lots turcs.

Les lots turcs bénéficient de toutes les sommes provenant des primes et amortissements sur les lots qui ont été rachetés par la Dette publique ottomane ou qui le seront ; une annuité de 270.000 livres turques qui commence à partir du 1/14 septembre 1903 remplace, jusqu'à l'extinction de la dette convertie Unifiée, l'annuité

fixée par les stipulations du décret de Mouharrem. Puis les lots turcs participent également pour une proportion de 40 0/0 dans la part revenant à la Dette publique ottomane sur les excédents des recettes et le gouvernement impérial a, à toute époque, le droit d'anticiper les tirages en commençant par le plus proche et dans leur ordre chronologique.

Les opérations de l'unification de la Dette ottomane s'effectuèrent avec une grande rapidité ; au bout de quelques mois seulement, vers le 31 décembre 1903, les titres échangés représentaient 69.016.380 livres turques sur un montant nominal en circulation avant l'unification de 75.918.013 livres turques. Devant ce succès on a voulu établir une démarcation bien nette entre l'ancien et le nouveau régime de la Dette publique ottomane, et exceptionnellement l'exercice 1903-1904 a été arrêté en septembre comme s'il s'était agi d'un exercice entier. D'ailleurs, les résultats de cet exercice ont été très beaux et le commandant Berger (1), délégué français auprès de la Dette publique ottomane, disait dans son discours du 1/14 mars 1903 : « Cette année financière est la plus favorable que nous ayons eue à enregistrer depuis que la Dette existe... si à titre purement académique nous voulons nous rendre compte de la part que le gouvernement impérial aurait eu à percevoir aujourd'hui sur l'excédent de nos recettes dans le cas où le nouveau régime aurait été mis en vi-

(1) V. *Marché financier* de Raffalovich, année 1903-1904, au chapitre : « Turquie ».

gueur dès le commencement du vingt-deuxième exercice, nous voyons que le Trésor aurait reçu 250.000 livres turques suivant un calcul bien simple... Au milieu des circonstances de toutes sortes qui se sont produites, nous pouvons au moment où l'exercice s'achève avec de pareils résultats, revendiquer pour notre gestion l'approbation complète du gouvernement et des porteurs et envisager l'avenir avec confiance. »

CHAPITRE IV

LA GRÈCE ET LA MACÉDOINE.

§ 1^{er}. — La Grèce.

La banqueroute de la Grèce est assez récente puisqu'elle n'a été consacrée qu'en 1893 par la fameuse loi du 10/22 décembre qui proclamait la suspension de l'amortissement et une réduction dans le paiement des intérêts. Cependant, depuis déjà longtemps les embarras financiers de ce pays étaient connus, et le système des emprunts qu'on avait élevé en programme politique et financier laissait prévoir ce malheureux dénouement.

En 1892, les créanciers inquiets commençaient à parler de la nécessité d'un contrôle, en entendant M. Tricoupis, alors président du Conseil, avouer un déficit de 17 millions de drachmes ; et l'année suivante les banquiers opposaient résistance ou désiraient comme garantie seule l'introduction de l'élément étranger dans l'administration des finances, quand le gouvernement essayait de parer aux difficultés présentes en négociant à Londres un emprunt de 100 millions.

Devant une pareille exigence le ministère Tricoupis pensa qu'il était de son devoir de se retirer. Le ministère Sotiropoulo-Ralli qui lui succéda crut avoir trouvé le re-

mède à la situation fâcheuse du moment, en capitalisant les intérêts et en payant les porteurs en obligations d'un emprunt qu'il parvint péniblement à conclure à Londres avec la maison Hambro and Son. Ce procédé trop optimiste et commode, auquel il fallait un concours vraiment extraordinaire de circonstances favorables pour réussir ne donna pas tous les résultats qu'il avait l'air de promettre et bientôt il rencontra de telles oppositions qu'il finit par échouer. C'est alors que M. Soliropoulo engagea des négociations avec un groupe de financiers dans le but d'étudier des projets de réformes propres à restaurer les finances helléniques, notamment la substitution d'une Banque internationale à la Banque nationale ; mais il fut mis à ce moment en minorité devant la Chambre et à son tour prit le chemin de la retraite.

M. Tricoupis revint au pouvoir. Sous prétexte que les propositions faites à son prédécesseur entachaient l'honneur du pays et qu'elles étaient préjudiciables à tous ses intérêts parce que l'État était dans l'impossibilité absolue d'accomplir son engagement sans recourir à de nouveaux emprunts très onéreux, il rompit les pourparlers et fit approuver par la Chambre la loi datée du 10/22 décembre. Cette loi autorisait le gouvernement à engager des négociations avec les porteurs (1) de la Dette extérieure,

(1) Article 1^{er} de la loi du 10/22 décembre 1893 : Le gouvernement est autorisé à entamer des négociations avec les porteurs de titres des emprunts en or, à savoir : des emprunts amortissables des années 1881, 1884, 1887 et 1890 ainsi que des emprunts à rente perpétuelle de l'année 1889 pour la réorganisation de leur service quant à l'in-

et décidait que les coupons aux échéances des 15 et 31 décembre seraient payés en papier à raison de 50 0/0 de leur montant et que les coupons ultérieurs ne recevraient plus que 30 0/0 (1) ; tout amortissement était suspendu, et enfin on obligeait à verser au Trésor, à partir du 1^{er} octobre 1893, les impôts, taxes et produits des monopoles donnés en garantie. Cette mesure, d'après M. Tricoupis, n'avait d'ailleurs qu'un caractère tout à fait provisoire, car la Grèce et ses créanciers ne tarderaient pas à conclure une entente, celle-ci ayant l'intention de se conduire toujours honorablement et d'offrir à ses créanciers les conditions les plus larges qui soient en même temps compatibles avec ses ressources (2).

térêt, l'amortissement et les recettes qui leur ont été assignées en gage et qui consistent en impôts, taxes, monopoles, cessions et autres droits quelconques.

(1) Article 2 : Jusqu'à l'approbation législative du règlement définitif du service des emprunts énumérés dans l'article précédent, il est payé provisoirement aux porteurs 30 0/0 en or des coupons échus ; — les recettes en impôts, taxes, monopoles, cessions et droits quelconques, assignées à un service d'emprunts nationaux postérieur au 19 septembre (1^{er} octobre) 1893 sont perçues par le Trésor.

(2) Au moment de la faillite la Dette grecque extérieure se composait ainsi : 1^o de l'emprunt de 1833 garanti par la France, la Grande-Bretagne et la Russie. Le capital primitif était de 60 millions ; il a été porté à la suite d'arrangements diplomatiques à 100.932.833 francs. La Grèce verse une annuité de 900.000 francs qui s'impute sur le capital représentant la dette contractée envers les trois gouvernements garants ; 2^o des emprunts publics contractés de 1881 à 1893 : 1881, 5 0/0 ; 1884, 5 0/0 ; 1887 dit des monopoles, 4 0/0 ; 1890, Pirée-Larisse, 5 0/0 ; 1893, Funding-Loan, 5 0/0, représentant un capital non amorti de 557 millions nécessitant un service de 28.560.000 francs, c'est-à-dire environ 60 0/0 des revenus publics.

Cette atténuation n'empêcha pas les ministres d'Allemagne, de France, ainsi que celui de la Grande-Bretagne de réclamer énergiquement au nom de leurs porteurs nationaux et de protester contre une aussi grande violation des engagements antérieurs. La chancellerie allemande se montra particulièrement acerbe ; elle prit vigoureusement la défense des détenteurs allemands de fonds helléniques et donna l'essor à l'immense colère qui se répandit sur la Grèce, en favorisant la campagne de la presse et en ne négligeant aucune occasion d'exiger pour ses nationaux, en majeure partie porteurs de la Dette hellénique, toutes les satisfactions et réparations possibles.

Certes cette indignation était bien légitime ; néanmoins si l'on envisage les causes de cette débâcle il ne faut pas pousser à un point excessif « la mauvaise foi » et « le cynisme impudent » des hommes d'Etat hellènes. La Grèce s'était crue dans l'obligation d'exagérer ses dépenses militaires (1) pour soutenir son indépendance et ce fardeau avait été vite trop lourd pour son budget assez restreint. Il aurait fallu pour conserver l'équilibre financier du pays des hommes d'une prudence rare, et malheureusement les gouvernements qui se sont succédé depuis 1879, victimes de leur propre légèreté et de leur inexpérience en matière financière, peut-être encouragés par

(1) Ainsi en 1870 et jusqu'en 1875 les budgets de la guerre et de la marine ne dépassaient pas 9 millions, en 1877 les dépenses étaient déjà au chiffre de 13 millions.

quelques financiers suspects, n'ont vu la prospérité qu'à la suite d'emprunts à outrance. Ces actes qui, dans leur principe, auraient pu être le fait d'une bonne administration s'ils avaient été conduits avec habileté, furent funestes au pays en grevant de plus en plus son avenir, sans qu'il ait profité, en proportion, des charges assumées.

Mais sous ces réserves, le gouvernement hellénique avait eu le plus grand tort d'émettre l'emprunt de capitalisation et de procéder au règlement provisoire ; il aurait dû, dès l'origine, entamer des négociations avec ses créanciers et ne prendre les mesures auxquelles d'impérieuses circonstances le pressaient de recourir, qu'après une entente préalable avec ceux-ci (1). C'était manquer à ses engagements que de décréter arbitrairement la suspension provisoire du fonctionnement des garanties ou de ne point parler dans la loi précitée du service des emprunts intérieurs qui, de ce fait, continuaient à s'effectuer au pair. Il y avait là une injustice indéniable de la part du débiteur qui confisquait les gages qu'il avait donnés et favorisait les créanciers nationaux au détriment des créanciers étrangers. Pour se disculper, le gouvernement répondait qu'il ne s'agissait d'abord que d'une suspension *provisoire* et que l'intérêt de tous les créanciers gagistes l'avait ainsi voulu, parce que le service de ses emprunts gagés exigeait la somme de 21.269.072 drachmes en or et 1.677.845 drachmes en papier-mon-

(1) En sens inverse : V. Kebedgy, « De la protection des créanciers d'un Etat étranger », dans le *Journal Clunet*, 1894, p. 511.

naie et que ne possédant qu'une somme de 22.500.000 drachmes en papier-monnaie (au cours du change à 170) pour le service de toute sa dette, il lui était impossible de payer une somme supérieure exclusivement pour le service de ses emprunts gagés ; qu'en outre, s'il ne donnait que 300/0 sur les intérêts nominaux aux emprunts contractés en or c'est qu'il ne pouvait pas payer davantage en or, tandis qu'il lui était possible de payer intégralement les emprunts émis en papier-monnaie parce qu'il possédait suffisamment du papier-monnaie. De plus, il prétendait qu'une raison utilitaire avait motivé la distinction faite par la loi du 10/22 décembre et que l'extension de cette loi aux emprunts intérieurs aurait amené la chute de la Banque nationale créancière de l'Etat pour une forte somme, et que cet événement aurait aggravé la situation au point de rendre même difficile le paiement de 30 0/0 en or aux créanciers des emprunts extérieurs.

Ces raisonnements n'ont pas une très grande valeur, car il est absolument injustifiable qu'on dépouille des créanciers de garanties qu'on leur a librement accordées, pour n'importe quel motif, avant d'avoir obtenu leur assentiment et puis si le gouvernement se fondait sur la monnaie avec laquelle il devait payer pour justifier la réduction qu'il imposait, pourquoi n'aurait-il pas donné du papier-monnaie à tous les emprunts sauf à le transformer en or, d'après le cours du change, pour les emprunts extérieurs ? Quant à la raison dite utilitaire, il n'était point certain que la Banque eût sombré et cette hypothèse

se serait-elle même réalisée qu'il eût peut-être été préférable pour les créanciers de voir leur débiteur se placer dans une situation franche et loyale que de le sentir toujours à la recherche de l'équivoque.

La Grèce avait donc commis une grande faute, ce point de vue était indiscutable. Toutefois, aux injures quotidiennes de ses nombreux et puissants détracteurs qui réclamaient les représailles les plus dures, répondirent de chauds et vibrants plaidoyers où l'on s'efforçait d'expliquer l'attitude de cette malheureuse nation. M. Démétrius Georgiadès (1) prétendait que dans toute cette affaire le gouvernement hellénique avait été en état de légitime défense ; d'après lui, il suffisait d'analyser les procès-verbaux des négociations du début de 1893 pour se convaincre du manque de suite dans les idées, et de l'incohérence dans les instructions des comités transmises à leurs délégués, à Athènes, où la préoccupation maîtresse des directeurs des négociations fut d'imposer au gouvernement un système d'arrangement qui prêtait à des coups permanents de Bourse et que ce piège qu'on avait voulu éviter fut ce qu'on a appelé « le parti-pris », « l'insigne mauvaise foi de la Grèce ». M. Paul Beauregard partageait également cet avis, et la solution donnée par la loi du 10/22 décembre lui paraissait en somme loyale et plus conforme aux intérêts de tous que les conseils du groupe financier qui voulait

(1) V. D. Georgiadès, *La Grèce économique et financière en 1893*, Paris, Guillaumin, 1893.

que le gouvernement hellénique suspendit tout paiement de service de la Dette, « afin de donner naissance à un emprunt de priorité » dit emprunt de liquidation et réorganisât complètement la Banque (1).

Ce que les partisans du gouvernement hellène désiraient avant tout de la part des créanciers, c'était de la patience et la résolution de ne pas s'immiscer dans les affaires financières du pays, conclusion qu'une certaine presse et plusieurs chancelleries admettaient comme seule raisonnable. Dans ce but, ils criaient bien haut que la Grèce ne manquait pas de ressources naturelles et que malgré les conditions défavorables qui avaient présidé à son développement d'Etat libre, elle était à même, avec une exploitation plus avisée de ses richesses et aidée par ses institutions de crédit, de parvenir à se suffire elle-même. Ils ajoutaient qu'on ne devait pas désespérer du budget hellénique qui réalisait, sans difficultés, des recettes effectives entre 90 et 95 millions de drachmes, susceptibles de développement si l'on arrivait à assurer à l'Etat une administration financière plus intelligente (2). Pour cela, d'après eux, la réforme la plus simple serait de séparer le service de la Dette publique avec l'administration générale du ministre des finances, et de le mettre

(1) V. un article de M. P. Beauregard, dans *Le Monde économique* du 22 septembre 1894.

(2) V. Gr. Triantaphyllidès, *Une Banque pour sauver la Grèce*, Paris, Giard et Brière, 1893 ; J. Pesmajoglou, *Projet de règlement de finances helléniques*, Alexandrie, Egypte, 1893, imprimerie Lagoudakis ; Samuelson, *Greece*, Londres, 1894.

ainsi à l'abri de toutes les influences des partis parlementaires, principale cause du désordre administratif ; on pourrait à la rigueur admettre aux réunions du nouveau conseil la présence des représentants des créanciers, mais avec voix seulement consultative, et le gouvernement serait même approuvé pour sa prévoyance s'il confiait la direction générale de ce service à un haut fonctionnaire d'un grand Etat européen appelé au service de l'Etat hellénique (1).

Les fervents de la cause grecque poussaient les concessions jusque-là ; cette réforme n'était pas une atteinte portée à la souveraineté de l'Etat ni aux prérogatives de la Chambre des députés, ni à l'amour propre national, par conséquent ne constituait ni une humiliation ni un déshonneur ; dans le pays, personne n'aurait rien à objecter à un procédé pareil. Mais admettre l'ingérence permanente de banquiers étrangers dans l'administration des finances, sous prétexte de connaître l'existence ou la non-existence des plus-values dans les recettes et vérifier la gestion de l'Etat, était pour eux la solution la plus incompatible avec l'équité et ils en tiraient les conséquences les plus fâcheuses pour le pays et ses créanciers (2).

(1) V. une série de brillants articles par D. Georgiadès, dans la collection du *Monde économique* de 1894.

(2) M. Kebedgy disait : « Le peuple grec est profondément hostile à toute ingérence étrangère ; dans ses efforts pour améliorer sa situation avec le concours de tous les intéressés, il n'a nullement le désir de livrer ses finances en pâture à des fonctionnaires étrangers en disponibilité qui, sous prétexte de contrôle ou de réorganisation, émargeraient de grosses prébendes avec un souci médiocre de l'ave-

Ils faisaient des rapprochements avec l'arrangement turc, prétendaient qu'il n'avait rien valu et qu'au bout de treize ans la Commission internationale n'avait encore pu servir aux créanciers de la Turquie un supplément de 1/4 0/0 (1). Enfin, ils concluaient en disant que cette manière d'agir à l'égard de peuples faibles n'était pas digne des grandes puissances.

Cependant cette situation ambiguë ne pouvait pas durer ; après une résolution prise à Paris en assemblée générale le 3 février 1894, les différents comités des créanciers adressèrent une lettre (2) à M. Tricoupis où, après avoir demandé les conditions dans lesquelles les négociations seraient entamées, ils ajoutaient que les sacrifices auxquels les porteurs pourraient reconnaître la nécessité de consentir ne devraient avoir qu'un caractère temporaire et seraient atténués au fur et à mesure de l'amélioration de la situation financière, estimant aussi que l'administration des revenus affectés au service de la Dette devrait être réorganisée de manière à donner aux porteurs une complète sécurité. M. Tricoupis répondit aux présidents des trois comités allemand, anglais et français dans le

nir du pays. Toute intervention quelconque à ce point de vue constituerait un abus de la force qui pourrait avoir des conséquences désastreuses pour le bien-être moral et matériel du pays, conséquences dont les créanciers ne seraient pas les derniers à souffrir. » — *V.op. cit.*, p. 519.

(1) Cette appréciation était exagérée. — *V. supra*, chapitre « Turquie », p. 91.

(2) *V. le texte complet de cette lettre, Journal Clunet, 1894, p. 404.*

sens qu'ils lui avaient indiqué (1) et alors les comités désignèrent des délégués chargés de se rendre à Athènes pour continuer les négociations. Les demandes de ces derniers portèrent principalement sur les deux points suivants : affectation de revenus déterminés et administration de ces revenus par une société indépendante de l'action gouvernementale, organisée par les porteurs, de manière à rendre impossible une nouvelle interruption du fonctionnement contractuel de ces garanties. Sur le premier point, l'entente se fit sans difficultés ; sur le deuxième, M. Tricoupis souleva certaines objections, rappela les termes de sa lettre, et les comités désireux d'éviter tout ce qui aurait pu être considéré comme une ingérence portant atteinte à la dignité du pays, admirent que l'administration des revenus affectés au service de la Dette fût confiée à la société actuelle des monopoles de la Grèce, fondée lors de l'émission de l'emprunt de 1887, avec une légère réorganisation toutefois de manière à donner, à l'avenir, toute sécurité aux porteurs. M. Tricoupis se refusa à cette réorganisation et se montra de moins en moins accommodant. Aux nouvelles propositions des comités, il opposa un système différent consistant dans une progression d'intérêts lente, déterminée arbitrairement d'avance. Les délégués ne voulurent pas

(1) Mais M. Tricoupis écrivait notamment, au sujet des garanties, qu'il était bien entendu du reste « que les garanties qui seraient de nature à être agréées ne sauraient prêter à une ingérence dans l'administration du pays et dans la gestion de ses finances, ni porter en aucune autre façon atteinte à sa souveraineté et à son indépendance »,

accepter ces conditions onéreuses et de nouveau les négociations furent rompues (1). Un an plus tard, on fit encore des avances de Paris, on essaya quelques pourparlers, mais ils n'aboutirent pas à un meilleur résultat. Dans le courant de l'année 1896, les comités allemand, anglais et français élaborèrent un projet de règlement de la Dette, le soumirent au gouvernement grec qui consentit à le discuter dans ses détails, mais apporta une mauvaise volonté si évidente dans la discussion et montra si bien son peu de désir à la conclusion d'un arrangement qu'il fut finalement abandonné.

C'était vraiment dommage, car les bases essentielles du projet des comités étaient très libérales et faisaient la preuve d'une grande condescendance à l'égard d'un débiteur récalcitrant. Le gouvernement affectait au service initial de la Dette extérieure une somme de 15.750.000 drachmes, devant produire au minimum une annuité de 9 millions de francs en or, destinée à servir un intérêt minimum de 43 0/0 du revenu originel à l'emprunt de 1887 (monopoles), et de 32 0/0 de ce même revenu à tous les autres emprunts. Le surplus disponible après ce service d'intérêt était affecté à l'amortissement dans des

(1) Le comité anglais reprit de son côté des négociations isolées à la suite desquelles le gouvernement hellénique apporta quelques vagues modifications aux propositions du 2 juillet; mais comme elles n'étaient en somme que l'acceptation pure et simple de la loi du 10/22 décembre 1893 qui proclamait la faillite et où l'on ne recevait pas en sécurité ce qu'on perdait définitivement en revenus, l'assemblée des porteurs anglais eut le bon sens de refuser de ratifier ces propositions.

conditions nettement précisées, et notamment l'économie éventuelle qui pourrait être réalisée sur le change devait être appliquée, moitié au relèvement de l'intérêt et moitié à l'amortissement. Les revenus affectés étaient le produit des impôts des monopoles (sel, pétrole, allumettes, cartes à jouer, papiers à cigarettes, émeri de Naxos), du timbre et des tabacs. Jusqu'à la complète extinction de la Dette, l'administration de ces revenus devait être confiée à une société hellénique à constituer avec le concours des banques d'émission de Grèce et des maisons chargées du service des emprunts helléniques à Londres, à Paris et en Allemagne ; de plus, la société était responsable vis-à-vis du gouvernement hellénique et vis-à-vis des porteurs de l'application de l'arrangement. Les plus-values de ces impôts étaient attribuées pour 40 0/0 au gouvernement et 60 0/0 au service de la Dette. Le gouvernement hellénique devait restituer les sommes qui se trouvaient en décembre 1893 dans les caisses des monopoles et qu'il avait confisquées à cette époque. Ces sommes, payables en cinq années, avaient été employées à améliorer l'intérêt de l'emprunt 4 0/0 de 1887. Enfin le gouvernement devait affecter sur ses ressources ordinaires une somme de 120.000 livres sterling, payables en dix termes semestriels, en règlement des 70 0/0 impayés sur les coupons de la Dette extérieure du 1^{er} avril 1894 au 1^{er} juillet 1896 (1).

(1) Le projet de règlement ne s'occupe pas de la Dette intérieure. Mais l'article 28 du projet de loi sur le contrôle décide que les em-

La question n'était pas encore résolue, lorsque la Grèce entreprit, en 1897, une guerre contre la Turquie, guerre malheureuse qui aurait pu avoir les conséquences les plus désastreuses si la Grèce n'avait pas eu recours à la médiation des grandes puissances pour la conclusion de la paix. La Turquie, victorieuse, exigea pour le rétablissement de la paix l'évacuation de la Thessalie qu'elle avait occupée pendant toute la durée des hostilités et le paiement d'une indemnité de 4 millions de livres turques. Ce chiffre était peut-être un peu exagéré pour un Etat en pleine déconfiture, mais les puissances médiatrices avaient été obligées de l'accepter car de nombreuses banques européennes étaient intéressées au paiement d'une indemnité qui devait servir, soit au remboursement des sommes qu'elles avaient pu avancer à la Turquie en vue de la guerre, soit à remplir quelque peu ce Trésor ottoman auquel tant de créanciers réclamaient des comptes. Mais la Grèce était alors privée de tout crédit, et pour trouver l'argent qui lui était nécessaire il lui fallait donner des garanties sérieuses. Or la meilleure garantie, et même la seule qu'il lui restât encore à offrir à ses futurs créanciers, était l'établissement d'un contrôle sur ses finances qui écarterait le danger d'une nouvelle banqueroute et assurerait aux prêteurs le maximum

prunts en obligations amortissables et en rentes, ainsi que la Dette en bons du Trésor doivent, en vertu d'une loi spéciale, être unifiés au moyen d'un emprunt de conversion qui sera émis à l'intérieur, dont le service devra, par rapport à l'intérêt et à l'amortissement actuels, faire réaliser une économie de près de 400.000 drachmes,

de sécurité. Et puis, les capitalistes auxquels elle allait être obligée de s'adresser étaient plus ou moins intéressés au règlement de la banqueroute de 1893, et ils auraient certainement exigé une satisfaction, qu'ils désiraient depuis si longtemps, avant de consentir à l'augmentation du passif déjà si considérable.

La Grèce était donc prise dans un cercle vicieux dont elle ne pouvait sortir ; elle devait forcément s'arranger avec ses anciens créanciers et admettre la conséquence inévitable du contrôle sur ses finances. Cette solution fut proposée et défendue avec ardeur par le gouvernement allemand (1), et elle s'imposa presque devant l'attitude de cette puissance, de nature à encourager l'hostilité déjà très marquée des financiers vis-à-vis de la Grèce. Ce fut l'ambassadeur d'Allemagne (2) qui, le premier, parla d'inscrire dans l'article 2 des préliminaires relatifs à l'indemnité de guerre, une clause imposant à la Grèce un contrôle international sur ses finances pour la garantie des droits antérieurs de ses créanciers étrangers. Les autres ambassadeurs ne furent pas opposés à ce principe qui était, en effet, le seul moyen pour la Grèce de faire un emprunt honorable ; mais ils répondirent qu'il était préférable de s'occuper à part de la question et de ne pas la mêler à un traité avec la Turquie qui n'avait rien à connaître de cette

(1) V. un article de M. Paul Leroy-Beaulieu : « La guerre gréco-turque et l'avenir de l'Orient méditerranéen », dans *l'Économiste français* du 1^{er} mai 1897.

(2) V. la correspondance diplomatique de 1897 à ce sujet dans Livre blanc, nos 75, 96, 182 ; Livre vert, nos 547, 554.

clause et pourrait seulement entraver les négociations. Mais l'Allemagne insista, présenta un texte et il fut adopté par toutes les puissances (1). Le principe du contrôle international était désormais définitivement établi (2).

En vertu de cet article 2 des préliminaires de la paix du 18 septembre 1897, une Commission internationale se réunit à Athènes (3). Composée de délégués (4) des six grandes puissances, elle procéda tout de suite à l'examen de l'état financier de la Grèce et à la préparation du projet de loi, sous la présidence de M. Streit, ministre des

(1) Article 2 des préliminaires : La Grèce paiera à la Turquie une indemnité de guerre de 4 millions de livres turques. L'arrangement nécessaire pour faciliter le paiement rapide de l'indemnité sera fait avec l'assentiment des puissances, de manière à ne pas porter atteinte aux droits acquis des anciens créanciers détenteurs des titres de la Dette publique de la Grèce

A cet effet, sera constituée à Athènes une Commission internationale des représentants des puissances médiatrices à raison d'un membre nommé par chaque puissance. Le gouvernement hellénique fera adopter une loi agréée préalablement par les puissances réglant le fonctionnement de la Commission, et d'après laquelle la perception et l'emploi de revenus suffisants au service de l'emprunt pour l'indemnité de guerre et des autres dettes nationales seront placés sous le contrôle absolu de la dite Commission.

(2) V. Livre vert, nos 662 à 666, 668 et 677 ; Livre jaune, n° 57 ; Livre blanc, n° 160.

(3) C'est dans une déclaration du 6 octobre 1897, en réponse à la note diplomatique du 27 septembre, que M. Zaïmis déclara que le gouvernement du roi était prêt à la recevoir.

(4) Les délégués étaient : pour l'Allemagne, M. Charles Testa, assisté de M. W. Kaufmann ; pour l'Autriche-Hongrie, M. Alexandre de Suzzara ; pour la France, M. Etienne Dubois de l'Estang ; pour la Grande-Bretagne, M. le major Edward Fitz-Gérald Law ; pour l'Italie, M. Luigi Bodco ; pour la Russie, M. Alexis Smirnow.

finances. Aidée avec empressement par le ministre et les fonctionnaires helléniques, elle put soumettre le projet de loi sur l'organisation du contrôle financier et le projet de règlement de l'ancienne Dette publique à la signature du ministre des finances, dès le 12 janvier 1898, et ses travaux inspirés par les sentiments de la plus entière bienveillance vis-à-vis de la Grèce et par le maintien scrupuleux de tous les intérêts des créanciers font le plus grand honneur aux sommités financières qui, toutes, prirent une part très active aux délibérations.

La Commission internationale avait en effet une tâche difficile et délicate à remplir. Il lui fallait déterminer dans quelle mesure on établirait l'ingérence étrangère dans les affaires du Royaume tout en respectant le plus possible la souveraineté de l'Etat ; il lui était imposé aussi de réduire fortement l'intérêt servi aux anciens créanciers, sauf à les consoler avec l'espérance d'une participation dans les plus-values futures ; et enfin il y avait à choisir d'accord avec la Grèce les impôts qui formeraient désormais le gage de la Dette et prendre les précautions indispensables pour que ces recettes ne soient pas détournées de leur destination.

Ce problème a été résolu avec la bonne volonté et la prudence excessive des commissaires et du ministre des finances, et on a abouti à l'heureuse solution qui laisse à l'Etat une grande liberté d'allures tout en organisant le contrôle le plus efficace (1).

(1) V. *Journal des Débats* du 3 avril 1898.

Le contrôle est exercé par une Commission internationale où se trouvent réunis les délégués des six grandes puissances qui jouissent des mêmes droits que le personnel des légations accréditées en Grèce (1). A tour de rôle, chacun des membres de la Commission occupe les fonctions de président pendant une durée de six mois (2). La présence d'au moins trois membres est nécessaire pour rendre les délibérations valables, et les décisions exécutoires ne sont prises qu'à la majorité absolue des voix. Les frais d'administration à prélever sur le produit des revenus affectés sont limités au maximum de 150.000 francs par an. Sur cette somme, 60.000 francs seulement sont destinés à fournir une partie des émoluments attribués aux délégués et le reste incombe à leurs gouvernements respectifs. La Commission nomme les agents et employés dont elle a besoin pour son service ; un commissaire royal est chargé de représenter le gouvernement auprès d'elle et lui sert d'intermédiaire avec les autorités helléniques. Enfin son fonctionnement doit durer jusqu'à complète extinction de la Dette extérieure.

Le contrôle se manifeste seulement sur les services de l'Etat qui touchent à l'administration des revenus affectés ; il consiste en inspections et surveillances spéciales que le gouvernement ordonne sur réquisition de la Com-

(1) Jusqu'ici du reste les puissances ont, pour la plupart, confié les fonctions de Commissaire à leurs représentants diplomatiques ou consulaires à Athènes ou au Pirée.

(2) Exceptionnellement, pendant la première année, le président fut élu par ses collègues : ce fut le délégué anglais, M. Law.

mission (1) ; ou encore en vérifications effectuées dans les bureaux de perceptions et autres établissements par des commissaires eux-mêmes ou des agents spéciaux qu'ils désignent, sous la réserve de l'agrément du gouvernement. Les chefs de service doivent en outre leur adresser des rapports périodiques par l'entremise gouvernementale (2) ; et si la conduite de certains employés a donné lieu à des plaintes motivées, sur la demande de la Commission, le gouvernement est obligé de les révoquer (3), comme aussi il ne peut déplacer les agents de ces mêmes administrations qu'après avoir notifié les motifs de leur déplacement aux commissaires internationaux. Mais les pouvoirs de la commission s'arrêtent là ; elle ne s'occupe pas directement de la perception des revenus affectés au service de la Dette ; elle fait un simple contrôle, et sa mission consiste plutôt à employer les produits de ces revenus au paiement des coupons des emprunts extérieurs.

La perception des revenus qu'on a affectés à l'usage de la Dette a été laissée à l'ancienne Société anonyme hellénique des Monopoles (4), reconstituée au capital de 4 millions, en ayant soin de reviser minutieusement ses statuts. Elle a pris le titre de *Société de régie des revenus affectés au service de la Dette publique hellénique*, et une

(1) V. Chapitre VIII du projet des statuts qui organisent la société de régie : article 46.

(2) *Ibid.*, article 44.

(3) *Ibid.*, article 45.

(4) *Ibid.*, article 15.

convention nouvelle détermine avec précision ses obligations vis-à-vis de la Commission internationale et du gouvernement hellénique. Cette innovation rend le système de contrôle établi en Grèce très original et très pratique, car en laissant subsister tous les rouages administratifs antérieurs on a évité la constitution coûteuse d'une administration autonome qui, en agissant à côté des organes de l'Etat, rappellerait parfois trop au pays l'immixtion étrangère et fournirait des causes de conflit (1).

La loi de contrôle affecte au service de l'ensemble de cette Dette extérieure quatre catégories de revenus : 1° les monopoles : sel, pétrole, allumettes, cartes à jouer, papier à cigarettes et émeri de Naxos, dont le rendement annuel est évalué à 12.300.000 drachmes ; 2° les droits d'importation perçus par la douane du Pirée, dont le rendement annuel est évalué à 10.700.000 drachmes ; 3° les droits de timbre, à l'exception des droits et taxes consulaires et scolaires ainsi que du timbre perçu sur les billets d'entrée aux spectacles, bals, concerts, etc., dont le rendement annuel est évalué à 10.000.000 de drachmes ; 4° les droits sur le tabac, dont le rendement annuel est évalué à 6.600.000 drachmes ; au total : 39.600.000 drachmes. C'est sous la suggestion du ministre des finances qu'on a ainsi déterminé ces revenus de manière que l'ensemble de leur produit dépasse légèrement la somme nécessaire pour le ser-

(1) V. Politis, « Le contrôle des finances helléniques et ses premiers résultats », dans la *Revue générale de droit international public*, année 1902, p. 13.

vice total de la Dette ; mais de plus, en prévision du cas où pendant deux semestres consécutifs les sommes perçues sur le produit total des revenus énumérés n'atteindraient pas 85 0/0 de l'ensemble des évaluations précédentes, le gouvernement grec a pris l'engagement d'affecter au service de la Dette extérieure les droits de douane de Laurium, de Patras, de Volo et de Corfou dont le produit brut est évalué à 7.200.000 drachmes. Si, par hasard, tout ce produit devient encore insuffisant pour assurer le service de la Dette, le gouvernement est obligé de verser immédiatement la différence en suivant les indications de la Commission internationale. Cette crainte un peu chimérique ne s'est jamais réalisée ; jusqu'ici, au contraire, le produit des quatre catégories a largement suffi, comme l'avaient prévu les délégués.

Après l'organisation du contrôle il fallut s'occuper du règlement de la Dette publique. Au moment de l'établissement de l'immixtion, la Dette comprenait deux catégories d'emprunts : ceux dont le service s'effectuait en or, et ceux dont le service s'effectuait en drachmes-papier.

Les emprunts payables en or étaient l'emprunt de 1833, qui avait comme garantie le tiers des douanes de Syra et les emprunts consolidés ou amortissables, au nombre de six, contractés à l'étranger et dont les trois premiers seulement étaient cotés sur le marché de Paris. Ils avaient eu des garanties spéciales ; celui de 1881 avait les annuités des terres et des plantations nationales, l'impôt sur les tabacs, et le solde des recettes des

douanes d'Athènes, du Pirée, de Patras et de Zante après prélèvement des annuités réservées aux emprunts antérieurs ; par contrat des 18/30 juin 1881, lesdits revenus avaient été délégués à l'agence de la Banque de Constantinople à Athènes pour le compte de cette banque et de M. G. Coronio. L'emprunt de 1884 de 170 millions, émis à 346 fr. 50 (1), avait reçu le prélèvement des sommes nécessaires aux emprunts antérieurs, les recettes des douanes de Volo, Yagosi et Arta et le surplus disponible des autres douanes, du droit de timbre, des annuités de terres et plantations et de l'impôt sur la consommation du tabac. Enfin l'emprunt de 1887 de 135 millions, dit des *monopoles* et émis à 395 francs, avait le produit des monopoles sel, pétrole, etc., dont l'administration avait été concédée pour toute la durée de l'emprunt à la société hellénique dite *Société de la Régie des Monopoles*, constituée au capital de 10 millions divisé en 20.000 actions de 500 francs. Il y avait aussi une Dette flottante en or composée de deux éléments : les emprunts faits aux banques d'émission en vertu des lois sur le cours forcé de 1885 et de 1897, et les avances faites à la Caisse publique par les banques d'émission.

La Dette publique, payable en papier, comprenait la dette reconnue par la Grèce envers les héritiers du roi Othon, les six emprunts en obligations amortissables ou en rentes et les emprunts patriotiques à lots. La dette

(1) En 1897, le cours était descendu jusqu'aux environs de 170 fr.

flottante de cette espèce était formée d'éléments variés, bons du Trésor ou billets émis par l'Etat sous le nom et la garantie des banques d'émission.

Le Règlement de 1898, élaboré sur les bases du projet d'arrangement proposé en 1896 au gouvernement hellénique par les comités des porteurs des titres grecs, divise les six emprunts de 1881 à 1893 en trois groupes en tenant compte de l'importance des garanties originairement affectées à chacun d'eux. Le premier groupe comprend l'emprunt de 1887, 4 0/0, dit des monopoles et le Funding-Loan de 1893, 5 0/0 représentant ensemble un capital non amorti de 142.784.000 francs ; le deuxième groupe est formé de l'emprunt 1881, 5 0/0, de celui 1884, 5 0/0 et du Pirée-Larisse 1890, 5 0/0 représentant ensemble un capital non amorti de 253.932.500 francs ; enfin le troisième groupe est constitué par le seul emprunt de 1889, 4 0/0 pour un capital non amorti de 155.500.000 fr.

Comme on avançait dans l'inconnu et qu'il fallait agir très prudemment, le gouvernement hellénique a été autorisé à suivre un régime provisoire jusqu'au 1^{er} janvier 1903 et à ne consacrer à l'amortissement que le 1 0/0. De 1898 à 1902 on a ainsi amoindri la somme en drachmes réservée au service de la Dette et on l'a ramenée à 14.437.500 drachmes, devant produire au minimum 8.750.000 francs or par an. Cette disposition fut excellente ; elle grevait moins le budget grec qui avait un si grand besoin d'être relevé et en même temps n'empêchait pas, dès cette heure, l'intérêt et l'amortissement d'être améliorés par plusieurs sources différentes.

On fit d'abord servir pour le relèvement de l'intérêt des titres en circulation les intérêts relatifs aux titres rachetés ou amortis. A cet effet, on établissait à la fin de chaque année les comptes qui se rapportaient aux intérêts de ces catégories de titres auxquels on joignait les plus-values des recettes et l'économie sur le change. Les sommes applicables à ce relèvement d'intérêt étaient alors portées au crédit d'un compte spécial, et on procédait ensuite dans l'ordre de classement des emprunts par gradation de 2 0/0 de l'intérêt originel des différents emprunts constituant un groupe. Une fois que le crédit de ce compte, augmenté éventuellement de ses intérêts, atteignait 2 0/0 du montant originel de l'intérêt des emprunts composant le premier groupe, on ajoutait ce supplément de 2 0/0 au plus prochain coupon des dits emprunts, et ainsi de suite, dans les mêmes conditions, les rentrées suivantes servaient au relèvement de l'intérêt des deuxième et troisième groupes. Quand le dernier groupe avait profité de l'amélioration de son intérêt, on recommençait dans le même ordre de façon que les groupes qui n'avaient pas pris part aux distributions précédentes eussent toujours la première place dans l'emploi des recettes disponibles. Pour l'augmentation de l'amortissement on suivait des règles semblables ; les sommes affectées avaient un compte spécial et étaient appliquées à l'amortissement dès que le crédit du compte, augmenté éventuellement de ses intérêts, atteignait 2 0/0 de l'intérêt originel de ce groupe (1).

(1) V. Politis, *op. cit.*, p. 30.

L'intérêt et l'amortissement profitaient encore en partie de l'économie réalisée par le service de la Dette sur la somme annuellement réservée, toutes les fois que le taux du change était inférieur à 165. En effet, la somme affectée chaque année au service de la Dette jusqu'au 1^{er} janvier 1903 ne représentait que 8.750.000 drachmes qui, calculés au taux de 165, s'élevaient à 14.437.000 drachmes. Il dépendait que le taux moyen du change dans l'année fut inférieur ou supérieur à 165 pour que la somme fixée s'élevât ou s'abaissât au-dessous de 875.000 drachmes en or, nécessaires au service de la Dette extérieure. Si le produit était moindre la différence était comblée, selon les conventions, par les revenus affectés et en cas d'insuffisance par les ressources générales de l'Etat ; mais dans le cas contraire, la différence constituait une économie que le service de la Dette et le Trésor hellénique se partageaient selon une certaine proportion si la plus-value, après la déduction de dépenses fixées à 180/0, était encore suffisante. Le Trésor gardait 40 0/0 et le service de la Dette 60 0/0 ; et ces 60 0/0 devaient être employés moitié au relèvement de l'intérêt, moitié à l'organisation de l'amortissement.

En dernier lieu, les plus-values des revenus affectés étaient le bon moyen pour améliorer intérêt et amortissement. Les monopoles, les droits sur le tabac et les droits de timbre, évalués par la loi de contrôle à 28.900.000 drachmes, servaient de base et c'était seulement les trois catégories qui étaient employées. Lorsque

cette estimation était dépassée on divisait proportionnellement l'économie comme dans le cas précédent, et les 60 0/0 laissés aux emprunts devaient toujours par moitié être donnés à l'intérêt et à l'amortissement.

Mais depuis le 1^{er} janvier 1903 un tout autre régime est entré en vigueur. Le gouvernement est tenu d'affecter annuellement une somme de 14.950.000 drachmes qui doit produire un minimum de 9 millions de francs en or, pour servir aux emprunts selon leur classement un minimum d'intérêt annuel ; ce minimum est fixé à 43 0/0 de l'intérêt originel, soit 1,72 0/0 pour l'emprunt 1887 ; 32 0/0 de l'intérêt originel, soit, 160 0/0 pour l'emprunt 1893, et pour les emprunts du second groupe ; 32 0/0 de l'intérêt originel, soit 1,28 0/0 pour l'emprunt 1889 formant le troisième groupe. Le surplus sert à opérer l'amortissement de chacun des dits emprunts par voie de rachat ou par voie de tirage, selon que les titres n'ont pas ou ont dépassé le pair ; la somme qui est ainsi affectée annuellement est égale à 2 0/0 de l'intérêt originel des titres en circulation, et elle est répartie entre les trois groupes d'emprunts d'une manière spéciale et par ordre de préférence.

Ces dispositions sont facilement mises en pratique par la Commission internationale, qui trouve versées à son compte à la Banque nationale de Grèce toutes les sommes encaissées par la Société de Régie. Elle prend sur ces sommes les 14.437.500 drachmes nécessaires aux emprunts 1881-1893, les 900.000 francs pour l'emprunt 1833

garanti par les puissances, et les 3.764.812 francs pour l'emprunt 1898 2 1/2 0/0 (1). Puis à la suite de ces chiffres fixes elle prélève les courtages pour l'achat du change et de l'or, les remises faites aux établissements payeurs pour le service des emprunts en or, les frais d'annonce pour ce même service et de transport de l'or à l'étranger, les dépenses de la Commission internationale, les frais de confection des papiers timbrés, timbres spéciaux, timbres mobiles, estampilles et banderolles, les sommes payées par la Société de Régie en exécution des marchés et commandes se rattachant aux monopoles et enfin, conformément aux articles 1^{er} et 15 du règlement de l'ancienne dette, pendant les premières années, les sommes nécessaires pour le règlement des titres du Funding-Loan sortis aux tirages de juin et de novembre 1893, des coupons des titres du même emprunt échus avant 1898 et des créances relatives aux 70 0/0 impayés sur les coupons des emprunts 1881 à 1893, depuis le 1^{er} avril 1894 jusqu'au 1^{er} janvier 1898.

Quand la Commission a exécuté ces différentes opérations, elle emploie les sommes qui restent dans les caisses de la Banque nationale au service des emprunts dont est composée la dette intérieure en drachmes et aux versements annuels pour le retrait des billets de banque à cours forcé ; s'il reste un solde disponible la Banque nationale est tenue de le verser à la Caisse de l'Etat.

(1) Sur cet emprunt, V. *infra*, p. 139.

Celle-ci ne reçoit aucune commission sur les paiements qu'elle a à faire en vertu des ordres de la Commission internationale, et d'ailleurs 15 jours après chaque versement elle procède immédiatement à la conversion en or ou en traites sur l'étranger jusqu'à concurrence du service de chaque semestrialité ; mais en revanche, elle ne fournit aucun intérêt sur les sommes que lui verse la Société de Régie. Au plus tard, huit jours avant chaque échéance, la Commission doit remettre aux établissements payeurs (1) les provisions nécessaires au service du coupon et de l'amortissement de la Dette publique en or, y compris la commission de banque, mais il ne lui est pas interdit de placer à intérêt, pour le compte du service de la Dette, les sommes converties en or, dans l'intervalle des échéances des coupons. Les coupons qui se paient à l'étranger une fois réglés, sont remis aux consuls de Grèce dans les villes où les paiements ont lieu. Ils sont ensuite envoyés à Athènes pour servir à la vérification que la Commission en effectue de concert avec le gouvernement.

Mais cette organisation si remarquable ne pouvait pas, dès 1898, produire tous les résultats sur lesquels on fondait de grandes espérances et il fallait tout de suite que la Grèce put contracter un emprunt pour payer l'indem-

(1) Les établissements payeurs chargés du service des emprunts 1881-1893 sont, à Athènes, la Banque nationale de Grèce ; à Berlin, la Nationalbank für Deutschland et M. S. Bleichröder ; à Francfort-sur-le-Mein, MM. Von Erlanger et fils ; à Londres, MM. C. I. Hambro et fils ; et à Paris, le Comptoir national d'Escompte.

nité que lui réclamait la Turquie et libérer son territoire. Les puissances, qui avaient traité avec assez de sévérité la nation hellénique pendant son conflit avec la Turquie, rentrèrent à ce moment dans la tradition et reprirent le noble rôle de protéger l'Etat dont elles avaient facilité la naissance. Trois d'entre elles, la France, la Grande-Bretagne et la Russie (1) donnèrent leur garantie, comme elles l'avaient fait en 1833 et, grâce à cette protection la Grèce put conclure une opération financière à des conditions excessivement favorables. Les négociations (2) durèrent jusqu'au mois de mai 1898, date à laquelle l'emprunt fut émis au taux de 2.512 fr. 50 par obligation de 2.500 francs, avec un intérêt annuel de 2 1/2 0/0 pour un capital de 150 millions.

Cet emprunt comprenait deux parties : l'une, destinée au paiement de l'indemnité de guerre et d'une indemnité au profit des particuliers qui avaient éprouvé des pertes causées par les forces grecques, en tout, à peu près 95 millions dus à la Turquie (3) ; l'autre — 55 millions — affectée à la liquidation de la situation financière de la Grèce, qui devait solder le déficit non couvert de l'exer-

(1) L'idée de la garantie, proposée d'abord par l'Angleterre, fut reprise par l'Empereur de Russie à la requête duquel l'Angleterre et la France s'empressèrent de s'associer ; il en résulta l'accord du 29 mars 1898. — V. le texte de cette convention dans le *Journal officiel* du 2 juin 1898.

(2) Les négociations relatives à cette opération ont été conduites à Paris et à Londres par les délégués des trois puissances garanties : MM. Dubois de l'Estang, Law et Arthur Raffalovich.

(3) Exactement 4.100.000 livres turques, c'est-à-dire 94.300.000 fr.

cice de 1897, et convertir la Dette flottante en or. Par cette conversion on restituait aux banques d'émission le montant en capital de leurs réserves métalliques et on pouvait faire face aux paiements que le gouvernement était obligé d'effectuer, dès cette année 1898, aux porteurs de la Dette extérieure ainsi que le voulaient les dispositions du règlement relatif à cette Dette. Mais il suffisait d'emprunter à l'étranger une somme effective de 28.500.000 francs sur les 55 millions, puisqu'on devait placer à peu près la moitié, 26.500.000 francs, dans les banques d'émission ; en y ajoutant l'indemnité turque, on arrivait à un emprunt immédiat de 123.500.000 francs. Il y avait en outre un supplément d'emprunt de 20 millions à additionner au capital de 150.000.000 de francs ; celui-ci était réalisable ultérieurement jusqu'en 1903 et au fur et à mesure des besoins du gouvernement grec, en vertu d'autorisations législatives spéciales préalablement soumises à l'approbation de la Commission internationale du contrôle. La garantie des trois puissances était collective, solidaire et s'étendait à l'annuité de l'emprunt tout entier (1). Remboursable au pair en 48 ans par tirages semestriels devant commencer en 1903, l'emprunt ne pouvait être converti qu'à partir du 1^{er} avril 1918 et avec l'assentiment des trois puissances.

Quand la convention du 29 mars 1898 fut ratifiée par

(1) Au contraire, en 1833, chacune des puissances ne garantissait que le tiers de la somme empruntée.

l'Empereur de Russie et les Parlements de France (1) et d'Angleterre, la Grèce accueillit avec une vive joie cette marque de sympathie. Aussi, lorsqu'à son tour son Parlement eut à la ratifier, après des discours des chefs de tous les partis il vota à l'unanimité (2) une motion tendant à exprimer aux trois puissances garantes, la gratitude inaltérable du peuple hellénique pour leur témoignage de bienveillance envers lui. Un décret royal du 22 avril-4 mai, pris après l'approbation des six puissances médiatrices, ordonna l'émission de l'emprunt et la souscription publique s'ouvrit le 10 mai suivant sur les places de Paris, Londres et Saint-Pétersbourg. L'émission eut un grand succès ; le tiers réservé à la France fut couvert 23 fois. Aussitôt les indemnités dues à la Turquie furent payées et le 6 juin le territoire grec était complètement libéré.

Maintenant, si l'on examine les résultats de la Commission internationale, on s'aperçoit bien vite que la Grèce n'a pas à se plaindre du fonctionnement de ce contrôle et qu'au contraire elle en a tiré un immense profit. A sa grande régularité et à sa bonne organisation elle doit de nombreuses améliorations apportées à son régime fiscal et qui ont augmenté de beaucoup le rendement de ses principaux impôts ; elle doit aussi d'avoir pu remplir ses

(1) V. *Journal officiel* du 15 avril 1898 : loi française du 8 avril 1898.

(2) V. *le Temps* du 1^{er} avril 1898 : vote unanime de la Chambre hellénique du 30 mars 1898.

engagements contractés vis-à-vis de ses créanciers en payant le minimum d'intérêt stipulé par le Règlement de l'ancienne Dette, et d'être entrée dans la voie de l'extinction progressive de ses Dettes extérieure et intérieure.

Les premiers exercices sont éloquentes à cet égard. L'amortissement s'est effectué dans d'excellentes conditions, tout d'abord, et s'est fait ensuite bien davantage sentir depuis 1903, époque à laquelle la somme fixe qui lui est annuellement destinée a été augmentée d'une façon très sensible ; les créanciers n'y ont rien perdu, puisque les intérêts des titres amortis servent à améliorer l'intérêt des titres restant en circulation. Les produits des revenus affectés ont pris aussi une marche ascensionnelle très satisfaisante ; pour le sel seulement, il y avait en 1899 une plus-value de 115.667 drachmes, et la Commission estimait que pour le pétrole et les allumettes l'augmentation serait encore bien plus forte avec la répression de la contrebande, mesure qui a été prise depuis cette époque. L'accroissement fut même tel que, dès 1900, la Commission internationale se demanda s'il ne conviendrait pas d'augmenter la somme de 2 millions affectée à l'amortissement de la Dette sur cours forcé, au cas où le gouvernement la consulterait à ce sujet et de donner un avis favorable (1).

Le bénéfice résultant du taux du change a seul laissé

(1) V. la critique de cette résolution par Politis, *op. cit.*, p. 37 et E. Dragoumis, *Les créanciers étrangers, le pays et la monnaie* (en grec), p. 10.

à désirer. Depuis 1898 le change s'est élevé jusqu'en l'année 1900 avec une moyenne qui, de 147 en 1898, a atteint en 1900 le taux de 164 $\frac{3}{8}$. Cette situation, si défavorable au rétablissement des fonds helléniques et qui faisait perdre les gains acquis d'un autre côté, a vivement ému la Commission. Elle a mis tous ses efforts à apporter un remède à cet état, attribué avec juste raison à un ensemble de clauses complexes telles que les mauvaises récoltes et surtout les conséquences des crises antérieures sur le crédit moral du pays, et par la bonne gestion des finances publiques et le développement des forces productives de la nation elle est arrivée à réaliser des progrès immenses. Le taux atteint par le change en 1900 a été un maximum qu'on n'a plus eu à enregistrer ; aujourd'hui, sans être entièrement favorable, il a beaucoup baissé et le pays est en marche excellente sur le chemin de la prospérité.

Les créanciers de la Grèce sont donc, en définitive, des privilégiés (1). Peut-être le taux de l'intérêt n'a-t-il pas extrêmement varié parce que la hausse qu'ont suivie les valeurs helléniques depuis l'organisation du contrôle a été parallèle à l'amélioration de ce taux, mais tout de même il est au delà de la moyenne des placements très

(1) L'amélioration de la condition des créanciers est facile à démontrer : ainsi, si comme exemple, on prend l'emprunt 1887, on voit que chaque titre de cet emprunt a eu un intérêt seulement pour les trois premières années : en 1898, 10 fr. 60 ; en 1899, 10 fr. 35 ; en 1900, 10 fr. 50 ; ce qui correspond pour un titre valant 200 francs au joli taux réel de 4 fr. 25 0/0, 4,50 0/0, et 4,25 0/0.

sûrs ; et quand on songe à la sécurité absolue que présentent ces titres placés sous le contrôle bienfaisant des représentants des grandes puissances et à la certitude presque mathématique de la hausse progressive de leurs cours, il ne faut pas être étonné qu'ils soient désormais très appréciés et très recherchés.

Quant au pays lui-même il n'a pas eu à souffrir de l'immixtion étrangère. Il a pu maintenir une politique absolument indépendante, et cette main-mise sur les affaires de l'Etat que l'on redoutait beaucoup, au début de cette organisation, ne s'est jamais produite. De son côté, la Commission internationale est restée cantonnée dans ses fonctions et n'a jamais cherché à sortir des limites que lui avait tracées la loi de contrôle, et d'autre part, les ministres qui se sont succédé aux finances, depuis 1898, ont toujours été animés de la plus parfaite courtoisie. Les événements ont bien donné lieu à de longues discussions sur des questions de la plus haute gravité ; mais alors, si chacun a déployé toute son énergie pour faire triompher sa thèse, jamais personne ne s'est départi du calme et de la dignité nécessaires à une semblable mission. Cette heureuse entente de la commission et du gouvernement a converti à la cause du contrôle ceux-mêmes qui autrefois lui étaient les plus rebelles, et tout le monde est d'accord aujourd'hui pour ne voir dans cette institution que le gage certain du relèvement proche et complet des finances helléniques.

§ 2. — La Macédoine.

Il est aussi question en ce moment d'organiser dans cette province un contrôle sur les finances et on ne peut que regretter qu'il ne soit encore installé, car, à l'heure actuelle, le pays est dans le désarroi le plus complet.

L'opinion européenne, émue par l'agitation révolutionnaire et les massacres odieux de ces dernières années, demandait avec insistance à ses représentants au pouvoir de s'occuper de cette lamentable situation et d'intervenir d'une manière pacifique avec une solution heureuse et à l'honneur de tous. Plusieurs chancelleries écoutèrent cet appel et entre autres, le ministre des affaires étrangères de France fit paraître un Livre jaune où était exposé un plan de M. Steeg, consul français à Salonique. On y trouvait une partie importante consacrée aux finances publiques, base du bon ordre et de la tranquillité d'un Etat, et le point principal du projet était de mettre le nouveau régime financier sous la surveillance étroite de la Banque ottomane, chargée d'établir un budget régulier des recettes et des dépenses dans chaque vilayet et de pourvoir à un paiement méthodique des fonctionnaires.

Mais par suite de l'entêtement du Sultan et de son entourage, et de la rivalité des puissances (1) qui tenaient toutes à avoir le premier rang dans les réformes à appor-

(1) V. ce point spécial dans un article de M. Messimy sur la « Question macédonienne », dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 février 1905, p. 271.

ter à ce malheureux pays, ce plan ne fut pas adopté, et les memorandums suivants de février 1903 et d'octobre de la même année (programme Muerzteg), sous le prétexte d'introduire de nouvelles modifications, réduisirent à presque rien les demandes de réorganisation.

Actuellement, d'ailleurs, aucun de ces projets n'a encore reçu le moindre commencement d'exécution. Les notes collectives voulaient que la Banque ottomane prit soin du contrôle et de l'emploi des impôts, et surtout que chaque vilayet eût un budget spécial mis à l'abri des prélèvements arbitraires ordonnés par le Sultan, or ce budget n'existe pas (1) et le rôle de la Banque consiste seulement à recevoir des valis les sommes qui n'ont pas trouvé un emploi immédiat et à les leur remettre quand ça leur plaît.

Il serait temps que la question prit un tour plus sérieux et que fût exacte la note parue, il y a quelques jours, dans différents périodiques, où on assurait qu'un nouveau memorandum catégorique, approuvé par toutes les puissances intéressées, venait d'être adressé à la Macédoine (2).

(1) M. Messimy, *op. cit.*, raconte que pendant un récent voyage dans le pays et au cours d'une entrevue que Hilmi-Pacha lui avait fait l'honneur de lui accorder, celui-ci l'avait assuré au sujet de l'établissement d'un budget régulier des recettes et des dépenses « qu'il y songeait sérieusement pour l'année prochaine ».

(2) V. encore sur la Macédoine, la « Chronique internationale de 1902 », dans les *Annales des sciences politiques*, 1903, p. 649 ; Kebedgy, « Question macédonienne », dans la *Revue de droit internat. et législ. comparée*, 1904, p. 5 et suiv. ; Livres jaune et bleu, affaires de Macédoine, janvier-février 1903.

CHAPITRE V

LA CHINE.

C'est en décembre 1874 que la Chine a contracté son premier emprunt, au capital nominal de 2 millions de taëls (1) à 8 0/0 d'intérêt annuel, garanti par les douanes maritimes et remboursable en dix ans. Cet emprunt a été effectivement remboursé en 1885. Bien qu'il ait eu de nombreux successeurs (2) tous ont été assez avantageux,

(1) Le taël est un poids d'argent fin d'environ 37 grammes et qui vaut, comparativement à la monnaie française, environ 3 fr. 50.

(2) Les principaux sont : 1° en 1875, emprunt de 1 million de taëls ou £. 313.857 1/2 en or, 8 0/0, à Londres, éteint en 1885 ; — 2° en 1881, £. 1.250.350, émis par la Hong-Kong et Shanghai-Banking corporation, 8 0/0 remboursable en dix ans ; éteint en 1891 ; — 3° en 1887, marks 5.000.000, 5 1/2 0/0, émis par Robert Warschauer, Berliner Handels Gesellschaft, remboursable par dix fractions égales de 1893 à 1902, garanti par le revenu des douanes maritimes de la province de Tché-li ; — 4° en 1894, 10.900.000 taëls argent 7 0/0, émis par la Hong-Kong et Shanghai-Bank, remboursable par dix tirages annuels d'égale valeur, dont le premier a eu lieu le 1^{er} novembre 1904 et le dernier aura lieu le 1^{er} novembre 1913, garanti par les douanes maritimes, emprunt fait pour 20 ans ; — 5° en février 1895, £. 3.000.000, 6 0/0, émis par la Hong-Kong et Shanghai-Bank, remboursable par 15 tirages annuels d'égale valeur, commençant le 31 décembre 1900, garanti par les douanes maritimes. Cet emprunt est pour vingt ans, mais le gouvernement chinois s'est réservé le droit de le rembourser au pair à n'importe quelle époque, au cours des vingt années en donnant un préavis de 6 mois, et les intérêts cessant d'être payés sur les obligations sorties.

soit qu'ils aient été amortissables dans une période de temps restreinte, ou émis à de bonnes conditions et munis de gages solides.

Ce n'est qu'en 1895, au lendemain de sa guerre malheureuse avec le Japon, que la Chine épuisée demanda un appui urgent à l'Europe. La France, la Russie et l'Allemagne ne furent pas insensibles à cet appel, et non satisfaites d'obtenir du vainqueur la rétrocession du Liao-Toung, elles proposèrent encore à la Chine de lui avancer l'argent nécessaire pour payer l'indemnité imposée par le Japon. Cette offre fut bien accueillie et des négociations pour un emprunt furent aussitôt entamées à Saint-Péterbourg, sous les auspices du prince Lobanov, par le ministre impérial des finances et le ministre de Chine Sin-King-Tch'eng.

Tous les journaux commentèrent longuement cet emprunt. On se demandait si la Chine consentirait à subir une Commission internationale composée des délégués des puissances intéressées et si elle accepterait une tutelle comme la Turquie, l'Égypte ou la Grèce. Il semblait que la Chine ne pût se dérober tout au moins à un contrôle continu de ses créanciers, car naturellement elle serait forcée de donner en garantie des recettes, comme celles des douanes ou des impôts spéciaux. Mais alors, on envisageait pour la Chine tout un changement de sa politique commerciale. Il lui faudrait ouvrir davantage ses frontières au commerce étranger si elle voulait que le produit des douanes donnât un revenu sérieux

capable de payer les arrérages de la dette qu'elle allait contracter. Or, bien au contraire, il était à craindre non seulement qu'elle n'apportât aucune réforme dans son administration, mais qu'une anarchie plus grande encore n'apparût comme conséquence de l'incurie gouvernementale et du détraquement général. On estimait par exemple, la dette de la Chine, à la suite de la guerre, à peu près à 1.250 millions de taëls, se décomposant en un milliard pour l'indemnité à payer au Japon, 200 millions de taëls d'après le traité de Shimonosaki et 30 millions pour évacuer la péninsule de Liao-Toung, et on constatait que les revenus annuels du gouvernement central, d'après le rapport d'un ancien ministre d'Allemagne à Pékin, ne dépassaient pas un total de 373 millions de francs, grâce à la mauvaise perception (1). On comparait aussi les douanes des ports administrées par les Européens, rapportant seulement dans la province de Canton plus de 3 millions de taëls, et celles des 40 autres ports administrés par les indigènes atteignant à peine un demi-million. On en concluait en général que le seul espoir de relèvement des finances chinoises était dans l'extension de l'administration des Européens (2) et qu'il fallait à tout prix organiser une ingérence financière dans le pays.

Pendant que l'emprunt chinois faisait ainsi beaucoup écrire, les négociations se poursuivaient entre Pékin,

(1) V. un article de l'*Economist anglais*, de juillet 1895, sur les emprunts chinois présents et à venir.

(2) L'organisation européenne des douanes maritimes était l'œuvre de l'Angleterre et datait de 1860.

Saint-Pétersbourg et Paris. M. Rothstein, directeur de la Banque internationale de Saint-Pétersbourg, vint à Paris chargé par M. Witte, ministre des finances, de demander à MM. de Rothschild s'ils seraient disposés à prendre ferme et à émettre un emprunt chinois gagé sur les Douanes chinoises et garanti par la Russie. Ceux-ci ayant refusé de s'en occuper, M. Rothstein s'adressa à MM. Hottinguer et Cie, qui s'adjoignirent la Banque de Paris et le Crédit Lyonnais pour entrer en négociations. Cette proposition causa tout d'abord une crainte de complications européennes ; on pensait qu'un acte politique aussi important qu'une garantie russe (1), mettant pour ainsi dire la Chine sous la dépendance de la Russie, pourrait provoquer l'hostilité des puissances et plus particulièrement de l'Angleterre, et ce fut avec les plus vives appréhensions que MM. Hottinguer et les autres établissements se décidèrent à faire l'opération proposée. Après entente sur le prix d'émission avec le ministère des finances de Russie et Sin King-Tch'eng, ministre de Chine à Saint-Pétersbourg, MM. Jos. Hottinguer, Noetzlin et René Brice partirent pour Saint-Pétersbourg afin de

(1) Article 2 du contrat du 24 juin/6 juillet 1895 : « Comme il est prévu dans le contrat avec la Chine, en dehors des garanties spéciales accordées directement par cette dernière puissance, le gouvernement impérial de Russie prend l'engagement dans le cas où par quelque motif que ce soit le service de l'emprunt viendrait à se trouver en souffrance ou en retard, de parfaire, de son côté et de placer à la disposition des contractants de l'emprunt, à bonne date, au fur et à mesure des échéances, toutes les sommes nécessaires pour le paiement des coupons et titres amortis du présent emprunt. »

signer le contrat. A leur arrivée en Russie, ces messieurs trouvèrent, en effet, la conclusion de l'affaire ajournée par des intrigues anglaises auprès du gouvernement chinois, et il fallut trois semaines pour aplanir les difficultés. L'Empereur reçut alors les négociateurs en audience à Péterhof et le contrat fut signé (24 juin/6 juillet 1895).

L'émission eut lieu à Paris, Saint-Petersbourg, Genève, Bruxelles et Amsterdam, le 19 juillet 1895, et les opérations du Syndicat furent dirigées par un comité de gestion composé de MM. Hottinguer et Cie, le Crédit Lyonnais et la Banque de Paris. Le Syndicat acheta au gouvernement chinois les 400 millions de l'emprunt au prix de 94 1/8 et l'émission fut faite au prix de 99, 20 0/0 ou francs 496 pour une obligation non libérée de 500 fr. et de 98,80 0/0 ou francs 494 pour l'obligation entièrement libérée à la répartition. L'emprunt était remboursable au pair en 36 ans, à partir de 1896, par tirages au sort annuels; l'amortissement ne pouvait être augmenté et l'emprunt ne pouvait être remboursé ni converti pendant une période de 15 ans, soit avant le 1^{er} janvier 1910.

Comme conséquence naturelle de l'action suivie par le gouvernement russe lors de la conclusion de l'emprunt chinois émis au mois de juillet, il y eut à la fin de 1895 la fondation de la Banque russo-chinoise. Le cabinet de Saint-Petersbourg pensa s'être concilié les bonnes dispositions des autorités et de la nation chinoise en prêtant au cabinet de Pékin un appui qui lui avait permis de se procurer à des conditions très avantageuses une partie

de son indemnité de guerre et, dans le but de profiter de cette situation, il engagea les financiers russes à fonder une Banque destinée à favoriser et à développer les relations financières commerciales et industrielles qui existaient déjà avec la Chine. De grands établissements français (1) furent associés à cette affaire, et à l'appel du Tsar répondirent en masse, persuadés qu'ils agissaient ainsi par patriotisme et au mieux des intérêts français en Extrême-Orient. La Banque fut dotée de notables privilégiés et ses statuts, dans leur ensemble, établis dans le sens le plus large et le plus libéral, reçurent, par un ukase du 10 décembre 1895, la haute sanction de Sa Majesté l'Empereur Nicolas II. Le capital, primitivement fixé à 6.000.000 de roubles or, soit 24.000.000 de francs, fut porté en 1897, par décision de l'assemblée générale des actionnaires avec l'autorisation du ministre des finances, à 11.250.000 roubles. En outre, la Banque a une commandite du gouvernement chinois de 13 millions de francs environ, et les réserves atteignaient à la date du 31 décembre 1901 la somme de 1.800.000 roubles. La Banque russo-chinoise a son siège à Saint-Pétersbourg ; elle a ouvert sa première succursale en février 1896 à

(1) Parmi les fondateurs on remarque : la Banque de Paris et des Pays-Bas ; le Comptoir national d'escompte de Paris ; le Crédit Lyonnais, MM. H. Hottinguer et Cie ; parmi les premiers souscripteurs se trouvent : la Société générale, le Crédit industriel et commercial, MM. Vernes et Cie ; MM. Mallet frères et Cie ; MM. Goguel et Cie ; MM. de Neullize et Cie et les principales maisons de commerce de Lyon et de Marseille.

Shanghai, puis elle a pris peu à peu une extension considérable (1). En janvier 1897 elle a créé une succursale à Paris, auprès de laquelle les négociants et industriels trouvent toute facilité et le plus grand appui pour entreprendre ou développer des relations en Russie et en Extrême-Orient.

Mais tous les changements qui survenaient ainsi à la suite de la guerre sino-japonaise dans ce vieil Empire disloqué, la main-mise de plusieurs puissances sur des territoires formant partie intégrante des dix-huit fameuses provinces, sous le prétexte de défendre leurs intérêts, l'action brutale de l'Allemagne à Kiao-Tchéou en 1897 furent la cause d'un soulèvement qui devint bientôt général et obligea les puissances à intervenir par les armes. Un mouvement agraire sans importance et tout à fait local parmi les paysans du Shan-Thung, souffrant de la famine, se transforma en mouvement anti-chrétien ; celui-ci, habilement exploité par l'impératrice douairière se généralisa dans le Nord par la destruction du chemin de fer Pao-Ting-Fou, par le soulèvement des Boxers (2), le meurtre des missionnaires et le siège des légations à Pékin (3). Devant tous ces actes révolutionnaires l'Eu-

(1) Elle ne compte pas moins aujourd'hui de 31 succursales et de 9 agences actuellement ouvertes, et situées pour la plupart en Chine, en Sibérie et au Japon.

(2) Sur les Boxers : V. Moireau, dans la *Revue Bleue* du 15 juin 1900.

(3) V. Cordier, *Histoire des relations de la Chine avec les puissances occidentales* (1860-1903), t. III, p. 301 et suiv.

rope décida d'envoyer des troupes pour assurer la tranquillité à Pékin et à Tien-Tsin, nettoyer le Tché-li des Boxers et appuyer l'action diplomatique.

Le fait de l'occupation fut une excellente mesure ; il était nécessaire de frapper l'imagination chinoise et de montrer que les bonnes paroles et les promesses ne suffisent point. Mais celle-ci ne devait pas trop durer (1) et il était bon de régler au plus vite les points sur lesquels la diplomatie européenne s'exerçait et de fixer définitivement la question de l'indemnité due pour les troubles.

Or les plus grandes difficultés surgissaient pour la fixation de la somme, car il fallait écarter toutes les susceptibilités qui pouvaient se faire jour entre gens de nationalités si diverses ; et puis, il n'était pas commode de savoir de quelles ressources la Chine disposait exactement (2). Il semblait fort difficile d'établir de nouveaux impôts en consultant les rapports qu'avaient autrefois publiés M. Brandt, longtemps ministre d'Allemagne à Pékin et M. Janisson, consul général d'Angleterre à Shanghaï ; ils aboutissaient en effet à un résultat assez différent, mais toujours optimiste dans l'évaluation des recettes ordinaires (3) et depuis longtemps elles étaient

(1) V. un article de M. Pierre Leroy-Beaulieu, dans *l'Economiste français* du 11 mai 1901.

(2) Il n'existe pas en Chine de budget dans le sens européen, et les quelques prévisions qui servent à établir *grosso modo* les recettes et les dépenses sont difficilement communiquées aux étrangers.

(3) M. Janisson arrive à 89.040.000 taëls ; M. Brandt à 100.000.000

déjà toutes absorbées. Cependant il était indispensable de trouver de nouvelles ressources pour faire face aux nouvelles charges de l'Etat et les impôts seuls pouvaient les fournir. Jusqu'à ce jour les créanciers étrangers avaient trouvé pour leurs intérêts des garanties solides, et, en exigeant comme gage des divers emprunts les recettes des douanes maritimes, ils avaient pris une excellente hypothèque sur des ressources dont la perception pouvait facilement être surveillée. Mais en 1901 elles étaient à peu près complètement entre des mains étrangères (1) ; pour le dernier emprunt de 1898 on avait même dû leur joindre comme gage supplémentaire des likins de certaines provinces, aussi n'était-il plus possible de compter dessus.

Puisqu'il ne restait rien de disponible sur les douanes, il s'agissait de soumettre les autres recettes sous le contrôle des Européens ou d'en créer encore de nouvelles qui fussent sous leur direction jusqu'à concurrence du service que l'indemnité allait exiger. Ce fut une source de propositions de toutes sortes.

Les plus ardents voulaient l'établissement d'une administration de la Dette publique chinoise sur le modèle

de taëls, ce qui fait un revenu compris entre 320 et 360 millions de francs.

(1) Sur 28 ou 29 millions de taëls que peuvent rendre au maximum les douanes maritimes, 24 millions sont consacrés au service d'intérêt et d'amortissement de la Dette existante ; 2 millions et demi sont absorbés par les frais de perception, 120.000 francs par l'Université de Pékin, 1.300.000 francs par l'entretien des légations de Chine à l'étranger.

des administrations similaires en Grèce, Turquie et Egypte. En France (1), certains prétendaient que la création d'un comité de la Dette publique aurait une importance énorme, car ce serait pour cette puissance la possibilité de prendre en mains la défense des capitaux placés en Rente chinoise sur lesquels elle se trouvait sans contrôle effectif, malgré une importance qui vraisemblablement augmenterait encore dans une notable proportion lors du règlement de l'indemnité.

D'autres, plus modérés, ne poussaient pas l'ingérence jusque dans ses conséquences les plus extrêmes et ils se contentaient d'édifier des systèmes où pouvait se rencontrer une solution pacifique ménageant les intérêts des deux parties. Parmi tous, celui de Sir Robert Hart, inspecteur général des douanes maritimes, mérite d'être signalé. Il proposa d'abord des droits de timbre susceptibles de produire 5 millions de taëls, une augmentation de la taxe de l'opium indigène sur laquelle il fondait l'espoir d'un accroissement de 10 millions de taëls, enfin un impôt foncier sur les propriétés bâties qui pourrait fournir 20 millions de taëls et peut-être beaucoup plus. Ces impôts n'étaient point ceux qui devaient servir de gage à l'indemnité ; ils étaient seulement destinés à remplacer auprès du gouvernement chinois les revenus qu'on affecterait à ce dernier usage. Ceux-ci seraient les droits sur

(1) V. Guasco : « Les origines et les causes de la crise chinoise », dans la *Revue générale de droit international public*, 1901, p. 28 et suiv.

le sel, augmentés de façon à donner 15 ou 20 millions de taëls et les recettes des douanes indigènes qu'on transférerait à l'administration des douanes maritimes et qui pourraient alors rendre de 3 à 5 millions de taëls ; en outre, un octroi fournissant 500.000 taëls pourrait être installé à Pékin ; on supprimerait les soldes spéciales des milices mandchoues qui coûtent 2 millions pour consacrer cette somme à l'indemnité ; enfin on réorganiserait le tribut du riz. Ce programme, assez bien compris dans son ensemble souleva cependant des objections, et M. Pierre Leroy-Beaulieu répondait avec juste raison à sir Robert Hart qui déclarait qu'il faudrait néanmoins des années pour arriver à établir le contrôle du service européen sur la perception des douanes intérieures : « Comment peut-on alors espérer organiser une surveillance efficace sur la gabelle ? or, si on ne la surveille pas de très près, toute l'augmentation retombera sur le consommateur, d'où résulteront des troubles, voire des soulèvements graves ; et c'est la gabelle qui est le morceau de résistance de ce plan. »

Il était certain qu'on ne pouvait laisser aux Chinois seuls le soin de choisir les moyens de se procurer l'argent qu'on allait leur demander, car on risquait trop de subir des mécomptes. Les ministres étrangers réunis à Pékin, chargèrent donc une commission formée des ministres d'Allemagne, d'Angleterre, de France et du Japon, de présenter un rapport sur cette question de l'indemnité et des ressources destinées à y pourvoir. Après de longues

et délicates conférences, ils présentèrent une étude où ils s'en remettaient à la sagesse des gouvernements civilisés pour faire un choix entre quatre modes de règlements.

Une première solution, celle d'un emprunt chinois contracté directement par la Chine et sans la garantie des puissances fut bien vite écartée ; elle aurait été onéreuse pour l'emprunteur si tant est que la Chine trouvât à emprunter une aussi forte somme, ce qui est douteux. Il fallait compter un intérêt d'au moins 6 1/2 ou 7 0/0, et en y comprenant l'amortissement 8 0/0, et encore ce taux était-il un minimum auquel on n'était pas sûr de réaliser l'emprunt. Il semblait difficile, même avec l'appât d'un gros intérêt, de rassembler un nombre de souscripteurs suffisant pour 1.600 millions de titres chinois, quand il n'y avait déjà pas un grand enthousiasme pour les 1.400 à 1.500 millions qui existaient déjà depuis des années. Sans doute, les emprunts chinois actuels étaient capitalisés à un taux assez bas, voisin de 5 1/2, mais nous l'avons dit, cela tenait à la solidité des gages spéciaux qu'ils trouvaient dans le revenu des douanes maritimes régulièrement perçu aux ports ouverts par une administration formée d'étrangers ou, encore dans les recettes des chemins de fer qui traversent les parties les plus riches de la Chine ; or ces revenus étaient annihilés par la Dette existante, et les ressources nouvelles dont on avait besoin paraissaient posséder un caractère plus aléatoire.

On laissa également de côté la remise aux puissances

d'obligations à terme fixe et portant intérêt du gouvernement chinois, c'est-à-dire le système des annuités pures et simples comme offrant des inconvénients au point de vue politique. Le *Times* prétendait qu'il permettrait à des puissances qui auraient des visées hostiles à l'indépendance et à la vitalité de la Chine de la réduire à une sorte de servitude financière, en la laissant d'abord se mettre en retard pour les paiements qu'elle doit leur faire, en l'y encourageant même au besoin, et qu'ensuite dans l'intérêt de leurs exigences politiques il leur serait facile d'exploiter l'existence de cet arriéré. En dehors de ce danger qui se retrouvait bien un peu dans tous les systèmes, il faut ajouter qu'il n'était pas du tout commode.

La solution, la plus attrayante et la plus séduisante, était évidemment un emprunt chinois garanti par toutes les puissances (1). Elle eût permis d'émettre un emprunt dans les meilleures conditions qui se seraient réglées, d'après le taux du crédit le plus élevé parmi les garants ; elle eût diminué les frais de l'opération réduit, au minimum les frais de l'emprunt et donné la possibilité de régler immédiatement les indemnités particulières (2).

(1) D'une dépêche de M. Delcassé du 13 mai 1901, il résulte qu'une étude commune faite avec le cabinet de Saint-Petersbourg avait amené les deux gouvernements à penser que l'emprunt collectif garanti par les puissances offrirait la meilleure et la plus rapide solution de la question des indemnités.

(2) Cette solution avait été adoptée à plusieurs reprises : à l'égard de la Grèce, par la France, la Grande-Bretagne et la Russie en 1833 et en 1898 ; à l'égard de l'Égypte, par les six grandes puissances après l'insurrection d'Arabi et le bombardement d'Alexandrie.

Mais en Chine elle rencontra de l'opposition, fondée sur des objections résultant du grand nombre de garants et de l'éventualité de conflits ultérieurs possibles entre eux ; on lui reprocha de constituer un avantage incontestable pour les États à crédit moindre, aux dépens des États les plus riches, de soulever des questions de contrôle qui risqueraient d'entraîner à de périlleuses difficultés.

On s'arrêta alors au système de faire remettre par la Chine des bons aux puissances. Celles-ci pourraient à leur gré les capitaliser par voie d'emprunt spécial (1) ou en toucher annuellement les acomptes. La commission de plénipotentiaires étudia la question et, dans un rapport que présenta M. Pichon au nom de cette commission, elle évalua à 18 ou 20 millions de taëls la somme nécessaire à trouver par an. De l'enquête de la commission il résultait que quatre revenus pourraient être mis à contribution sans soulever d'objections : le reliquat sur le produit actuel des douanes maritimes, le transfert aux douanes maritimes et la réorganisation des douanes indigènes, le remaniement du tarif douanier qui serait porté au taux de 5 0/0 effectif, alors qu'il restait réellement au-dessous pour un grand nombre d'articles, la taxe de divers produits entrant en franchise, le riz et les

(1) C'est ainsi qu'en décembre 1901 la France a émis un emprunt de 263 millions de francs pour réaliser sa part d'indemnité et qu'en avril 1902, la Russie à laquelle il est dû plus de 182 millions de roubles, a émis à Berlin un emprunt de 4 0/0 de 181.959.000 roubles amortissable en 39 ans.

céréales non compris. Ces quatre revenus paraissaient devoir fournir de 8 à 15 millions de taëls, mais ils étaient encore insuffisants. Les ministres en proposaient bien d'autres, mais alors ils n'étaient plus unanimes : les uns demandaient le relèvement à 100/0 des droits de douane à l'importation seulement, d'autres réclamaient un impôt sur le sel et le remaniement de l'octroi de Pékin et du tribut du riz.

Les plénipotentiaires chinois, eux, admirent la somme de 450 millions de taëls qui serait payée en trente ans par versement annuel de 15 millions de taëls fournis par la gabelle (10 millions), les douanes indigènes (1) (3 millions), les likins (2) (2 millions). Ils demandaient seulement que les tarifs douaniers fussent relevés d'un tiers afin de parer au déficit produit par le prélèvement annuel des 15 millions de taëls. Mais cette combinaison ne prévoyait ni les intérêts des 450 millions de taëls, ni les frais de banque et de Trésorerie. L'Angleterre la repoussa comme toute garantie internationale d'un emprunt et toute élévation des droits de douane à un chiffre supérieur à 50/0 *ad valorem* ; elle proposa que pour s'acquitter la Chine émit des obligations portant 40/0 d'intérêt avec 1/2 0/0 consacré à l'amortissement et délivrât

(1) Ces douanes sont des droits perçus dans les ports à traité par les autorités indigènes sur les articles importés soit de l'étranger, soit d'un autre port, par les navires et jonques indigènes.

(2) Les likins sont des droits de douanes intérieures ou plutôt de transit, perçus sur certains points déterminés sur toutes les marchandises suivant des tarifs d'ailleurs variables et arbitraires.

à chaque puissance des titres représentant la part qui lui reviendrait ; ces obligations seraient garanties par les douanes indigènes, la gabelle et la plus-value des ressources résultant de l'élévation des droits de douane, excepté sur l'opium et le riz (1). Une commission mixte, dont la constitution devait être approuvée par les puissances, serait chargée de surveiller la rentrée de ces revenus, sans avoir le droit d'intervenir directement ni dans l'administration, ni dans l'établissement et la perception des impôts. La France, la Russie et les Etats-Unis étaient d'ailleurs d'avis qu'il ne devait y avoir aucune ingérence dans l'administration de la gabelle que le Japon voulait aussi voir uniquement dans les mains chinoises.

La commission chargée de l'étude des indemnités proposa encore de reporter autant que possible les charges d'amortissement à l'époque où le gouvernement serait mieux à même de trouver des ressources dans l'extinction des différents emprunts antérieurs. Cette combinaison devait présenter le grand avantage de réduire au minimum les charges financières de la Chine, pendant les cinq premières années, jusqu'en 1905, date à laquelle on reculait le commencement de l'amortissement.

C'est de ces différents systèmes qu'est sorti le Protocole qui fut signé à Pékin, le 7 septembre 1901, entre les

(1) En vertu de l'article 6 du Protocole, le tarif des importations maritimes a été élevé à 5 0/0, devant s'appliquer à tous les articles adressés jusqu'alors en franchise, à l'exception du riz, céréales, farines et métaux précieux.

puissances et la Chine. Le corps diplomatique a pris pour base de l'évaluation des ressources à affecter au paiement des indemnités les recettes douanières 1894-1898, donnant un total de vingt-deux millions et demi de taëls : droits sur l'importation générale, opium non compris, 5.700.000 taëls ; droits d'exportation, 8.400.000 ; droits d'importation de l'opium, 2.250.000 ; droits sur la circulation de l'opium, 3.850.000 ; droits sur les marchandises indigènes circulant de port à port, 1.000.000 ; droits sur le tonnage réel des navires de construction étrangère, 7.000.000 ; droits de transit, 650.000. M. Pichon estima que le relèvement des droits d'importation générale à 5 0/0 effectifs pourrait donner une plus-value de 3 millions de taëls ; le ministre des Etats-Unis fit d'abord certaines réserves à l'augmentation à 5 0/0 effectifs des droits de douane, mais bientôt y renonça. La Russie et la France se rallièrent à cette combinaison, mais à condition que les garanties fussent toujours proportionnées aux exigences et facilement contrôlables sans fournir prétexte à une immixtion dans les affaires intérieures de la Chine. L'entente finit par se faire et on affecta au service des bons : le nouveau revenu des douanes indigènes, le reliquat disponible des douanes maritimes, le revenu des gabelles.

L'indemnité a été divisée en cinq séries : A, B, C, D, E expirant toutes en 1940, dont la première de 75 millions de taëls est amortissable en 39 ans, la seconde de 60 millions en 25 ans, la troisième de 150 millions en 26 ans,

la quatrième de 50 millions en 25 ans, la cinquième de 115 millions en 9 ans. On est parti de l'idée de fixer à 42 millions la somme que la Chine a à payer annuellement à l'étranger pour sa Dette, aussi bien les dettes antérieures aux événements de 1900 que la dette de l'indemnité ; au fur et à mesure que des sommes deviennent libres par suite de l'extinction des dettes antérieures, on en fait bénéficier l'indemnité (1). Le capital et les intérêts sont payables en or au taux du change correspondant aux dates des diverses échéances (2). Les intérêts sont comptés à partir du 1^{er} juillet 1901, mais le gouvernement chinois a la faculté de se libérer dans un délai de trois ans, commençant le 1^{er} janvier 1902, des arrérages du premier semestre finissant le 31 décembre 1901, à la condition toutefois de payer des intérêts composés à 4 0/0 l'an sur les sommes dont le versement aura ainsi été différé ; les intérêts sont aussi payables semestriellement et la première échéance est fixée au 1^{er} juillet 1902. Le service de la Dette est effectué à Shanghai et de la manière suivante : chaque puissance se fait représenter par un délégué dans une commission de banquiers qui s'est chargée

(1) L'amortissement se fait ainsi : sur la série A à raison de 1,406 0/0 par an, sur la série B de 1,783 0/0, sur la série C de 2,256 0/0, sur la série D de 2,451 0/0, sur la série E de 9,445 0/0. — V. le tableau d'amortissement dans les *Archives diplomatiques*, années 1901-1902, t. III, p. 22.

(2) M. Delcassé, dans une dépêche du 41 juin, dit que les aléas du change sur le total des indemnités doivent être supportés par la Chine et qu'il sera seulement nécessaire de prendre pour base la valeur comparative du taël à une date précise.

d'encaisser le montant des intérêts et des amortissements qui lui est versé par des autorités chinoises désignées à cet effet, de les répartir entre les intéressés et d'en donner quittance. Le gouvernement chinois remet au doyen du corps diplomatique à Pékin un bon global qui est transformé ultérieurement en coupures revêtues de la signature des délégués du gouvernement chinois désignés à cet effet. Cette opération et toutes celles se rapportant à l'établissement des titres sont effectuées par la commission précitée, conformément aux instructions que les puissances envoient à leurs délégués.

Après la signature de ce Protocole la partie la plus importante de la tâche de l'Europe était terminée, mais il restait encore à surveiller les relations nouvelles que les puissances avaient reprises avec la Chine et surtout à endormir tous les froissements que les préoccupations spéciales (1) de quelques nations avaient pu susciter. Sans doute les alliés avaient montré assez d'union ; toutefois les ambitions de certains n'avaient pas gardé une réserve suffisamment prudente, et l'acte final du 7 septembre était venu très à propos apporter une détente dans tous les esprits.

Ce règlement diplomatique solutionnait donc bien la crise, mais il était néanmoins critiquable dans la partie

(1) Ainsi l'Allemagne, avec ses prétentions exagérées pour l'indemnité et pour la réception du prince Tchoun ; l'Angleterre au Yang-tzé, où elle voulait s'adjuger Shanghai ; la Russie, avec ses arrangements particuliers au sujet de la Mandchourie.

visant l'indemnité et les moyens de l'acquitter. Le chiffre total de 450 millions de taëls était d'abord énorme pour l'Empire du Milieu, car ajouté à la Dette extérieure déjà existante, sans comprendre les emprunts des chemins de fer, on atteignait un total exagéré pour le pays. Aussi pouvait-on regretter que les prétentions de certains pays n'aient pas permis de réduire l'indemnité à 1 milliard de francs, comme le proposaient les Etats-Unis dans leur sagesse. De plus, l'article 6 du Protocole final qui prévoyait la création de nouvelles ressources ne faisait en somme que développer des impôts déjà en vigueur et les affecter à l'indemnité en les enlevant aux besoins généraux du Trésor ; les douanes indigènes et la gabelle n'étaient pas des ressources nouvelles, et le seul espoir qu'il fallait garder c'était de les voir s'améliorer sous la direction d'agents européens. En fait, de revenu nouveau il n'y avait que la majoration à 50/0 effectifs du tarif des douanes maritimes, et il était à déplorer qu'on n'ait pas suivi cette voie et adopté la seule solution naturelle et facile de la difficulté, c'est-à-dire le doublement du tarif de ces douanes.

On a bien objecté que les droits auraient été supportés par les industriels et les commerçants européens ; mais il est à croire qu'ils seraient plutôt retombés en majeure partie sur les Chinois, car l'augmentation légère du prix des objets importés n'aurait pas diminué leur consommation d'une manière sensible, tandis qu'ils auraient presque immédiatement doublé le rendement des douanes

maritimes, lequel joint au produit des douanes indigènes et à de légers prélèvements sur d'autres revenus, aurait suffi à servir l'annuité d'une indemnité même aussi importante que celle réclamée. Rien n'empêchait d'ailleurs de stipuler qu'une fois un certain chiffre de recettes dépassé, ces droits seraient graduellement diminués ou de consacrer à cette diminution les excédents des recettes de chemins de fer (1).

A ces erreurs est venu s'ajouter un fait économique avec l'éventualité duquel on avait eu le tort de ne pas assez compter et qui a compliqué de rechef la situation. L'année qui a suivi la fixation de l'indemnité, le cours du métal argent a baissé de 15 0/0 environ et est même tombé à Londres à 23 pence 1/2 l'once, en sorte que le taël d'une valeur de 3 fr. 50 environ n'a plus valu en fait que 2 fr. 90. La somme que la Chine devait payer se trouvait ainsi étrangement majorée à moins d'une très brusque hausse du métal blanc, ce qui paraissait improbable, et il devenait urgent pour le Céleste Empire d'augmenter ses taxes ou de créer des impôts. C'était l'heure pour l'Europe de ne pas aggraver l'agitation par des exigences trop sévères, et il valait mieux — ce qu'elle a compris — laisser faire le temps et essayer d'amener doucement les vice-rois à s'adjoindre des conseillers européens qui, sans trop charger le système fiscal, amélioreraient les

(1) V. un article de M. Pierre Leroy-Beaulieu, dans l'*Economiste français* du 9 novembre 1901.

méthodes de perception et parviendraient à supprimer tous les abus (1).

Les premiers résultats atteints avec la nouvelle organisation ont eu bien vite démontré combien la Chine a encore de ressources réelles. En 1903, le Foreign Office faisait paraître un long rapport de M. J. W. Janisson sur le commerce de la Chine en 1902, et contrairement à ce qu'on avait craint malgré les aggravations d'impôts et l'influence sur le change du paiement de l'indemnité, la Chine s'en tirait sans trop d'embarras (2). Depuis, son commerce total avec l'étranger s'est constamment amélioré (3) et les progrès sont incontestables. Il vaut donc mieux ne pas trop brusquer la Chine et souhaiter que ses ressources augmentent tout doucement par l'adoption progressive de l'outillage occidental.

Elle a déjà les chemins de fer ; depuis 1898 les diverses puissances de l'Europe, à la suite de l'Allemagne et de la Russie, ont demandé à l'envi pour leurs nationaux la concession de grandes lignes qui devaient sillonner presque

(1) Voici comment s'exprime le consul d'Angleterre à Amoy dans son rapport sur l'année 1901, au sujet des abus : « En novembre dernier (1901), les douanes maritimes prirent en main le contrôle du service des douanes indigènes d'Amoy. Elles y trouvèrent employées plus de 200 personnes alors que 50 auraient largement suffi. »

(2) En 1903 le taux du change s'est relevé d'un tiers en plus ; aujourd'hui il oscille pour le taël entre 3 fr. 10 et 3 fr. 45, par conséquent avec des cours toujours inférieurs à la parité de l'argent.

(3) Le revenu des douanes maritimes s'est élevé en 1903 à 30.530.688 taëls, soit 25.163.279 taëls sur le commerce étranger et 5.367.409 sur le commerce indigène.

tout l'Empire (1). La Belgique a même demandé la concession du chemin de fer de Pékin à Hankéou par l'intermédiaire de son ministre, ce qui fait que cette ligne est officiellement belge ; le ministre de France a même appuyé très fortement son collègue et c'est la France qui a fourni la majeure partie des capitaux. C'est ce même groupe franco-belge qui a encore acquis la ligne de Ching-Ting à Tai-Yuen, embranchement de la précédente, et primitivement concédée à la Banque russo-chinoise, toujours avec des capitaux presque exclusivement français ; les deux emprunts chinois 5 0/0, 1900 et 1903, cotés à la Bourse de Paris, n'ont pas eu d'autre but. L'Angleterre a mis sur le chantier le réseau du bas Yang-tzé, et en juin 1904 elle a émis à Londres un emprunt de 2 millions 250.000 livres sterling, soit un peu plus de 55 millions de francs. C'est un réseau sérieux qui commence donc à se constituer en Chine.

Il faudrait alors dans le pays un changement monétaire (1), car si le gouvernement chinois pouvait établir sa monnaie sur une échelle plus stable, il y aurait à prévoir un

(1) On décida l'exécution de 12.000 kilomètres dont aujourd'hui on a construit à peu près la moitié. C'est une grande artère nord-sud traversant toute la Chine de Pékin à Canton et Hong-Kong par Hankéou, et deux lignes s'enfonçant au nord-ouest jusqu'à Singou-Fou et desservant les plus riches régions agricoles et minières. Les Anglais ont près de 4.300 kilomètres ; les Russes 3.000 ; les Français 1.900 ; les Allemands 1.450 ; les Belges 1.100.

(2) V. dans l'*Economiste français* du 7 mai 1904, un article de M. Ad. Pernotte sur « La monnaie chinoise ». — V. dans la même revue du 19 février 1905, un article de M. Ad. Pernotte sur « La Chine et l'Etalon d'or ».

développement considérable de transactions. Peut-être ce changement lui serait-il défavorable pour effectuer les paiements des indemnités qui restent encore à régler avec l'Europe, mais le commerce chinois y trouverait une telle compensation qu'elle ferait largement équilibre aux sacrifices que s'imposerait le gouvernement.

Aujourd'hui un élément nouveau est intervenu dans les affaires de Chine, c'est la guerre russo-japonaise avec les succès des Japonais. La classe dirigeante surexcitée par ces triomphes successifs peut encore essayer d'engager la cour de Pékin à une intervention active comme elle l'avait fait pour le soulèvement des Boxeurs, et on est en droit de se demander si celle-ci saurait résister à des conseils qui la jetteraient dans une politique en apparence moins déraisonnable et dont les chances de succès semblent plus grandes. Certes les puissances neutres l'en détournent énergiquement et leurs avis unanimes sont de nature à la faire réfléchir ; il faut croire aussi le Japon sincère dans ses conseils de neutralité, car il se rend compte que sa violation de la part de la Chine amènerait à peu près inévitablement l'intervention générale de l'Europe. Mais comme le dit M. Pierre Leroy-Beaulieu, « il y a parfois des situations et des impulsions qui sont plus fortes que les résolutions les plus sages » (1),

(1) V. un article de M. Pierre Leroy-Beaulieu, dans l'*Economiste français* du 30 juillet 1903.

et il n'y aurait rien d'impossible à ce que la Chine songeât à mieux sauvegarder ses droits contre l'intrusion excessive des étrangers ; ce serait une simple preuve que les temps sont changés en Extrême-Orient.

CHAPITRE VI

LE VÉNÉZUÉLA.

Les origines du conflit résident dans le décret que prit le président Castro le 24 janvier 1901 (1). A la suite de la guerre civile de 1899, ce dernier avait été amené à la présidence et il voulut que toutes les réclamations formulées à raison des faits postérieurs à cette date fussent examinées et jugées suivant une procédure spéciale que le décret de 1901 organisait. A cet effet était constituée une commission à laquelle les demandes devaient être présentées dans un délai de quatre-vingt-dix jours, sauf toutefois en cas de force majeure ; et la décision de cette commission était susceptible d'appel devant la Haute-Cour fédérale. Mais le décret de 1901 déclarait, en outre, qu'il serait fait application des décrets du 14 février 1873 et du 9 juin 1893. Or le premier menaçait d'amende et même d'emprisonnement toutes les demandes qu'on jugerait exagérées et restreignait la responsabilité de l'Etat fédéral et des Etats particuliers aux seules hypothèses où

(1) A cette époque la Dette publique s'élevait à 194.202.343 bolivars, soit pour la Dette extérieure 3 0/0, 66.614.550 bolivars ; emprunt vénézuélien 1896 5 0/0, 47.200.000 bolivars ; dette espagnole-française-allemande 3 0/0, 6.713.029 bolivars ; dette spéciale de l'aqueduc de Caracas 5 0/0, 10.175.199 bolivars.

le dommage aurait été causé par une autorité légale agissant avec son caractère public. Le second déterminait le mode de paiement des indemnités allouées, ajoutant qu'il devait s'effectuer par la remise aux ayants droit de titres d'une nouvelle dette appelée Dette de la Révolution.

Les puissances européennes n'acceptèrent pas ce système ; les unes firent quelques timides réclamations, mais d'autres protestèrent énergiquement. L'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie qui avaient le plus de griefs contre le gouvernement vénézuélien entreprirent de discuter dans tous leurs détails ses prétentions, et devant l'impossibilité de conclure une entente amiable résolurent de recourir à l'action coercitive.

Toutes les trois comptaient parmi les populations vénézuéliennes des nationaux qui pendant les guerres civiles avaient souffert et subi des préjudices dans leurs personnes ou dans leurs biens ; elles invoquaient donc en première ligne de leurs réclamations la sauvegarde des intérêts privés, et l'Italie en particulier demandait à titre d'indemnité une somme de 2.810.255 bolivars. Mais l'Allemagne avait aussi à reprocher au gouvernement de Caracas la façon dont il traitait les capitalistes allemands lancés dans les affaires du Vénézuéla. Ainsi, depuis 1898, la Disconto Gesellschaft avait un service d'intérêts d'amortissement très irrégulier, et c'est avec peine qu'on était parvenu à couvrir le coupon de juin 1898 ainsi que les 56 0/0 du coupon et de l'amortissement de décembre de la même année ; cependant cette Compagnie, fondée

en 1888, avait déjà rendu de grands services, tels que la construction de la ligne Caracas-Valencia, et de plus, on avait toléré au gouvernement qui déjà une fois n'avait pu faire face à ses engagements, de se libérer, en 1896, en cédant à la Compagnie 36 millions de bolivars en titres 50/0 d'un emprunt de 50 millions. Pareillement cette puissance réclamait une dette de 7.500.000 bolivars dus vers 1902 à la Compagnie allemande du grand chemin de fer du Vénézuéla, par suite du défaut de paiement des coupons afférents aux titres d'un emprunt qui lui appartenait, et une dette de 820.000 bolivars envers l'Aktiengesellschaft für Beton und Monierbau et M. Karl Henkel, ingénieur à Hambourg, en raison d'un marché passé pour la construction d'abattoirs à Caracas. Quant à l'Angleterre (1), qui surveillait soigneusement les intérêts de ses créanciers nationaux, elle se plaignait de voir ceux-ci, particulièrement intéressés à l'emprunt de 1881 émis en conversion des emprunts de 1859, 1862, 1864, ne plus être payés régulièrement, au point d'avoir un arriéré de près de 9.964.280 bolivars, le 31 décembre 1902, et de sentir que

(1) Outre ses griefs financiers l'Angleterre eut encore de nombreuses autres réclamations à formuler : des navires de commerce furent saisis, confisqués ou détruits en 1901 et 1902 par les agents vénézuéliens ; des canonnières vénézuéliennes capturèrent certains navires anglais dans les eaux de l'île de Patos dont les deux gouvernements se disputaient la propriété ; la *Queen* fut confisquée sous le simple soupçon d'avoir importé des armes au Vénézuéla ; enfin M. Figueredo, consul vénézuélien à la Trinité, avait une conduite bizarre et entravait le commerce de cette île en refusant ou en délivrant trop tard aux navires en partance les pièces dont ils avaient besoin pour aborder au Vénézuéla.

des Compagnies anglaises qui avaient en portefeuille des titres de l'emprunt de 1896 pour un chiffre nominal de 6.800.000 bolivars ne jouissaient pas d'un meilleur traitement. Le Council of Foreign Bondholders et la Disconto Gesellschaft avaient déjà préparé un projet de règlement de la Dette extérieure du Vénézuéla que l'Angleterre jugeait acceptable et qu'elle songeait à imposer, lorsque parut le décret du Président Castro.

Les puissances émues en présence de ces prétentions à l'indépendance un peu trop absolue firent des objections : elles ne comprenaient pas pourquoi le décret ne s'intéressait qu'à certaines réclamations et en négligeait certaines autres, simplement parce qu'elles avaient une origine plus éloignée, ou encore pourquoi il menaçait de peines rigoureuses les demandes taxées d'excessives et impartissait aux intéressés un délai si court ; puis elles manifestaient leur étonnement du mode de paiement qu'on offrait à ceux qui auraient vaincu tant de difficultés, car les titres d'une nouvelle Dette étaient, à leur avis, une satisfaction bien illusoire.

Le Vénézuéla répondait qu'en agissant de la sorte il s'était conformé aux principes du droit international et avait seulement fait usage de sa souveraineté ; que les sujets étrangers devaient se plier aux lois locales et leurs réclamations s'apprécier conformément aux lois locales ; que seul il était compétent pour déterminer les autorités susceptibles de les connaître, et en conséquence concluait que les Etats étrangers étaient dans l'obligation d'écarter

la voie diplomatique et qu'ils devaient se soumettre au décret de 1901 dont l'autorité s'imposait. En somme, d'après lui, ce n'était qu'un point d'ordre interne qui venait d'être réglé et il appartient à l'Etat de faire sa législation interne en matière civile et pénale comme bon lui semble. Mais après ces réponses directes à la justification du décret incriminé, le gouvernement vénézuélien s'appuyait sur toute une doctrine pour faire prévaloir la justesse de sa thèse. Il citait nombre d'auteurs, donnait même l'avis de Bismarck, disait que ce principe avait été admis par la conférence internationale américaine de 1889-1890, déclarait que l'intervention diplomatique était une voie dangereuse, pleine d'abus, et à titre d'exemple, notait les réclamations du ministre allemand qui demandait 600.000 bolivars pour une affaire où le Vénézuéla offrait une indemnité de 14.000 (1).

Malgré cette abondance d'argumentations l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie restèrent inébranlables ; au nom du droit qu'elles avaient de protéger leurs nationaux elles rédigèrent un memorandum (2) contenant l'énoncé de tout un programme de revendications, puis elles envoyèrent un ultimatum. Comme le Vénézuéla n'y répondit pas d'une façon satisfaisante elles usèrent des re-

(1) V. la note de la République argentine, Drago, *op. cit.*, *suprà*, p. 9.

(2) Le memorandum de l'Angleterre et de l'Allemagne parut le 26 novembre 1902 ; celui de l'Italie eut quelques jours de retard car cette puissance n'intervint coercitivement qu'après les premières mesures.

présailles qu'elles avaient indiquées et les escadres anglaise et allemande (1) se saisirent des navires de guerre vénézuéliens et organisèrent le blocus (2). Celui-ci fut établi à la suite d'une répartition des ports entre les trois puissances et commença le 20 décembre, jour où en même temps parut sur lui une déclaration qui rentrait dans tous les détails de son application.

A peine les premières démonstrations étaient-elles faites qu'on essayait d'enrayer les hostilités par un dénouement pacifique ; le Vénézuéla demandait aux Etats-Unis de proposer à l'Allemagne et à l'Angleterre de soumettre à l'arbitrage le règlement des indemnités pour dommages causés aux sujets de ces puissances pendant la guerre civile. Il était tout naturel que le Vénézuéla s'adressât à la grande puissance américaine ; mais celle-ci avait jusqu'alors gardé un rôle plein de prudence et de circonspection ; à l'heure des premières difficultés elle n'avait pas élevé la moindre objection au nom de la doc-

(1) L'Allemagne ne se contenta pas de la saisie ; elle coula le *Crespo* et le *Totumo* capturés sans résistance.

(2) On peut constater avec étonnement que les puissances n'aient pas songé à employer le procédé dont la France, peu de temps auparavant, s'était servie à l'encontre de la Turquie et qu'elles n'aient pas opéré un débarquement avec saisie des douanes ; rien ne paraissait mieux approprié aux circonstances et mieux adapté au but visé, car cette saisie-arrêt par autorité militaire des revenus du débiteur, s'exécutant dans les bureaux de douane, était facile et fructueuse, surtout au Vénézuéla, pays qui tirait la plus grande partie de ses revenus des taxes douanières, et elle avait de plus le mérite de ne pas entraver les entreprises commerciales, industrielles ou agricoles pour la plupart entre les mains d'Anglais ou d'Allemands.

trine de Monroë et avait même entendu avec satisfaction l'Europe déclarer qu'elle s'inclinerait toujours rigoureusement devant ces principes (1) ; aussi ne voulut-elle se charger de cette mission qu'en simple intermédiaire.

Cependant les Etats-Unis par la force des choses furent bientôt obligés de prendre une part plus active au différend, car M. Bowen, ministre des Etats-Unis, ne tardait pas à recevoir une seconde demande du Vénézuéla, où celui-ci exposait l'affaire tout au long et l'autorisait à accepter pour lui et à l'égard des trois puissances belligérantes le recours à une commission mixte. Cette proposition d'arbitrage fut accueillie avec une froideur très marquée tant par l'Allemagne que par l'Angleterre et l'Italie. Ces nations faisaient remarquer au Vénézuéla qu'il aurait dû penser bien plus tôt à cette solution et qu'il leur était impossible de l'accepter avant que le débiteur n'ait posé le principe de sa responsabilité, puis que la note ne parlait que des réclamations nées des guerres civiles, toutes choses qui comportaient de trop nombreuses distinctions. Néanmoins elles n'écartaient pas le principe de l'arbitrage et elles invitaient le Président des Etats-Unis à remplir les fonctions d'arbitre.

(1) En Angleterre, les ministres, lord Cramborne, le marquis de Lansdowne, le duc de Devonshire, M. Balfour, l'acceptèrent officiellement. En Allemagne, l'empereur Guillaume fit une déclaration semblable en recevant M. Charles Tower, ambassadeur des Etats-Unis.

La doctrine de Monroë n'est intervenue ici qu'au point de vue négatif. Mais depuis, la politique du président Roosevelt lui a donné une tout autre signification. — V. *infra*, p. 193.

Cette proposition était fort embarrassante pour M. Roosevelt (1), car s'il acceptait cette offre et condamnait le Vénézuéla il était obligé de faire exécuter sa sentence en vertu de la situation spéciale qu'il occupait vis-à-vis de ce pays ; d'un autre côté, s'il refusait, c'était l'écroulement de tous les projets d'arbitrage et les relations étaient assez envenimées pour faire craindre de redoutables éventualités. Le Président hésita longtemps, puis il refusa en rappelant qu'il existait quelque part un tribunal international et qu'il était préférable de s'en référer à lui puisqu'on l'avait institué à cette intention (2). D'ailleurs ce refus n'allait pas entraver la réglementation pacifique du différend, car les puissances avaient subsidiairement accepté l'arbitrage de la Cour de la Haye (3) et de plus, la haute personnalité de M. Bowen immiscé dans les affaires vénézuéliennes était une garantie de l'acheminement vers la paix.

L'autorité même de M. Bowen, passé de simple représentant de l'Union à Caracas en plénipotentiaire vénézuélien, parut telle (4) qu'on résolut d'abandonner l'arbitrage

(1) V. Basdevant, *op. cit.*, p. 427.

(2) Il disait dans son Message du 2 décembre 1903 : « La constitution du tribunal de la Haye fut un événement de bon augure et il serait bien préférable chaque fois qu'on le pourra de recourir à ce tribunal permanent plutôt que d'instituer des arbitres spéciaux dans un but donné. »

(3) Le Président Roosevelt s'était assuré de cette intention auparavant. — V. le Livre bleu sur le différend anglo-vénézuélien, nos 207, 208, 209, 211, p. 181-184.

(4) Sur le rôle joué par M. Bowen, V. encore Basdevant, *op. cit.* p. 438.

et de régler directement le conflit en s'autorisant d'une note du Président Castro qui avait indiqué l'un et l'autre moyens. Les négociations eurent lieu séparément pour chaque puissance, mais chaque ambassadeur tenait ses collègues au courant. M. Bowen posa tout de suite la question de la levée du blocus ; mais les puissances s'y refusèrent tant que le Vénézuéla n'aurait pas accepté les conditions qu'elles désiraient et ne leur aurait pas donné des garanties suffisantes. Alors M. Bowen admit certaines réclamations immédiatement et les assura d'un prompt paiement ; il renvoya les autres à l'arbitrage et proposa de leur affecter 30 0/0 des douanes de Puerto-Cabello et de la Guayra. Cet arrangement était presque définitif quand surgit une nouvelle difficulté ; les puissances qui n'avaient pris aucune part à l'action coercitive et qui cependant avaient des difficultés pendantes avec le Vénézuéla voulaient avoir leur part de ces 30 0/0 ; les trois nations, au contraire, prétendaient qu'on leur attribuât sur les 30 0/0 des douanes un droit de préférence à l'encontre des autres Etats créanciers du Vénézuéla qui ne bénéficiaient pas d'affectation spéciale antérieure. M. Bowen s'y refusa (1) ; les négociations

(1) « Je ne puis, disait M. Bowen, accepter, même en principe, qu'un traitement préférentiel puisse être obtenu en droit par des blocus et des bombardements. Il serait tout à fait injurieux pour la civilisation moderne de reconnaître ce principe et de l'introduire dans le droit international, comme ce serait le cas si les puissances alliées et les puissances pacifiques devaient s'accorder sur lui et le reconnaître. »

trainèrent sur ce point et faute de pouvoir s'entendre, après une proposition de l'Angleterre de soumettre le litige à l'arbitrage du président Roosevelt, qui déclina de nouveau cette fonction, on résolut de porter devant la haute juridiction de la Cour de la Haye la question du traitement préférentiel, mais cette question seulement.

Après cet accord, il n'existait plus d'obstacle à la signature des protocoles relatifs à la solution du conflit; ils étaient paraphés à Washington le 13 février 1903, par M. Bowen au nom du Vénézuéla et respectivement par l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie; en même temps l'ordre était donné de lever le blocus.

Les protocoles commencent (1) par donner une satisfaction d'amour-propre aux puissances en ce qu'ils contiennent tous, dans leur article premier, la reconnaissance, en principe, du bien-fondé de leurs réclamations. Ensuite ils font deux séries des demandes présentées au Vénézuéla, celles que le gouvernement de Caracas accepte sans discussion et celles qui doivent être soumises à l'examen d'une commission mixte. Les premières sont, en général, les mauvais traitements infligés aux nationaux et comprennent pour l'Allemagne et l'Italie, les réclamations ayant leur origine dans les guerres civiles de 1898 à 1900, et pour l'Angleterre, ses griefs nés de la saisie de ses navires. Cette dernière puissance exige de ce chef 5.500 livres sterling qui doivent lui être immé-

(1) V. ces protocoles dans les *Archives diplomatiques*, 1903-1904, • 217.

diatement payées ; les deux autres Etats qui ont des réclamations beaucoup plus importantes , toucheront d'abord une somme égale et pour le reste l'Italie en obtiendra paiement suivant le mode admis pour ses autres créances, tandis que l'Allemagne exige qu'on lui délivre des lettres de change payables à brève échéance (1).

Les autres réclamations des puissances doivent toutes subir l'examen d'une commission mixte, sauf toutefois les cas de dommages injustes causés à la propriété où alors le gouvernement vénézuélien est tenu pour responsable, en sorte que la commission n'aura qu'à se prononcer sur l'illégitimité du dommage et sur le montant de la réparation. La commission mixte, distincte pour chaque Etat, est composée d'un membre nommé par celui-ci et d'un autre au choix du Vénézuéla. S'ils sont en désaccord, l'affaire est jugée par un surarbitre désigné par le Président des Etats-Unis. Les indemnités ainsi fixées seront payées sur le produit d'un prélèvement de 30 0/0 des douanes de Puerto-Cabello et de la Guayra que le Vénézuéla affecte à la satisfaction des réclamations que des Etats quelconques peuvent former contre lui, avec la réserve du traitement préférentiel soumise à la Cour de la Haye.

Les protocoles ne dépouillaient pas le Vénézuéla, en principe, de l'administration de ses douanes ; toutefois, si celui-ci venait à manquer à ses obligations

(1) De cette façon la situation de l'Allemagne devenait très privilégiée et son traitement était bien meilleur en comparaison de celui des deux autres nations.

touchant l'affectation des 30 0/0, cette administration devait passer à des fonctionnaires belges ; la nationalité de ceux-ci fournissait une garantie du caractère temporaire de leur immixtion et évitait les suspicions qu'eût fait naître l'attribution du même rôle à des sujets d'une des trois puissances. Enfin les protocoles répondaient au troisième grief des puissances et contenaient la promesse du Vénézuéla de faire un règlement satisfaisant de sa Dette extérieure et d'en assurer la garantie. Les trois protocoles furent aussitôt exécutés, le blocus levé, les navires saisis restitués, et les relations diplomatiques reprises sans retard.

Il ne restait plus que la question du traitement préférentiel. Le 7 mai 1903, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie signèrent encore avec le Vénézuéla trois protocoles identiques pour organiser l'arbitrage. Les trois arbitres avaient été choisis par l'Empereur de Russie parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage, à l'exclusion des sujets des puissances créancières. Le Tsar désigna d'abord MM. Mourawief, ministre de la justice en Russie, Lardy et Matzen. Ces deux derniers se récusèrent en alléguant que leurs pays respectifs, la Suisse et le Danemark, étaient parmi les puissances créancières du Vénézuéla. Ils furent remplacés par M. Lammasch, professeur à l'Université de Vienne et M. de Martens, conseiller privé de Russie.

Devant ce tribunal d'arbitrage chacune des thèses fut discutée. Les puissances bloquantes arguaient de ce que

le gouvernement du Vénézuéla avait expressément accepté à la fin des premières négociations de fournir à ces puissances un gage adéquat à leurs plaintes. Elles ajoutaient que les autres nations créancières n'avaient pris aucune part dans le conflit entre elles et le Vénézuéla et qu'elles ne pouvaient réclamer comme un droit une intervention dans ce conflit ; que de propos délibéré elles s'étaient abstenues de se joindre à l'action des puissances bloquantes et qu'il leur était impossible sous le prétexte de la probité ou de l'équité de prendre part aux résultats obtenus par cette action ; le mémoire concluait au droit de préférence sur le gage par les trois gouvernements alliés (1).

Le mémoire français, au nom des nations simplement créancières, faisait d'abord remarquer que toutes les puissances représentées devant le tribunal arbitral étaient devenues également parties à l'instance par le fait de leur adhésion aux protocoles qui déterminent le règlement des dettes par une commission mixte et les affectations données par le Vénézuéla pour ce paiement (2) ; de plus, la mission du tribunal étant essentiellement une mission d'ordre juridique, l'affaire devait être étudiée complètement dépouillée de ses éléments politiques. Le mémoire examinait alors quelle était la situation respective de chacune des puissances : il déclarait que M. Bowen, re-

(1) V. *Archives diplomatiques*, t. 92, 1904, n° 11-12, p. 1397.

(2) V. Protocoles du 19 février avec les Etats-Unis, du 23 février avec le Mexique, du 27 février avec la France, du 28 février avec les Pays-Bas, du 7 mars avec la Belgique, du 10 mars avec la Suède et la Norvège, du 2 avril avec l'Espagne.

présentant du Vénézuéla, avait clairement indiqué et toujours maintenu avec ténacité que les 30 0/0 devaient servir à acquitter certaines dettes du Vénézuéla envers les divers pays et non pas seulement envers les puissances bloquantes. Le Vénézuéla admettait donc toutes les puissances sur le même pied et la preuve en était dans plusieurs dépêches de M. Bowen (1) qui affirmaient que cette attitude très nette lui était inspirée par un sentiment d'équité et d'honneur national. Si la situation de fait était identique, la situation de droit était pareille. Les puissances bloquantes avaient déjà obtenu des avantages sur les réclamations dites de premier rang, ce qui était une compensation à leurs dépenses et elles n'avaient aucune raison pour s'éloigner du droit commun qui résulte du droit civil et où il est dit que les créanciers sont tous égaux sur les biens de leurs débiteurs. Enfin le mémoire concluait en invoquant la pratique internationale. En 1901, lors de l'expédition de Chine, les puissances intervenues militairement avaient accordé les mêmes avantages aux puissances qui, comme la Belgique, l'Espagne ou les Pays-Bas, n'avaient pris aucune part aux opérations militaires.

La sentence fut rendue le 22 février 1904 (2). Contrairement à l'attente générale, elle proclamait le droit de

(1) Dépêche du 27 janvier 1903 adressée à l'ambassadeur de la Grande-Bretagne, dépêche du 30 janvier 1903 aux ambassadeurs d'Italie, de la Grande-Bretagne et au ministre d'Allemagne, *Archives diplomatiques*, t. 92, 1904.

(2) V. *Journal officiel* du 10 mars 1903, p. 1553.

« l'Allemagne, de l'Angleterre et de l'Italie à un traitement préférentiel pour paiement de leurs réclamations contre le Vénézuéla » (1); elle leur conférait un privilège sur les 30 0/0 des revenus de la Guayra et de Puerto-Cabello, et elle reconnaissait ainsi implicitement que l'emploi de la force avait créé au profit des puissances bloquantes un droit supérieur à celui des puissances qui s'étaient contentées de réclamer par la voie diplomatique. Après cette sentence, les commissions mixtes de Caracas se mirent à procéder à l'examen des réclamations présentées et elles les arrêtrèrent au chiffre de 78.500.000 francs.

Les choses en fussent restées là et les paiements se fussent régulièrement effectués si le Président Castro avait été de bonne foi dans l'exécution des engagements pris et s'il s'était soumis à l'ingérence étrangère qui, en

(1) Voici quelques-uns des considérants de la sentence : « Considérant que le Vénézuéla lui-même faisait toujours durant les négociations diplomatiques une distinction formelle entre « les puissances alliées » et « les puissances neutres ou pacifiques » ; — considérant que les puissances neutres qui réclament actuellement devant les tribunaux d'arbitrage l'égalité dans la répartition de 30 0/0 des recettes des douanes de la Guayra et de Puerto-Cabello n'ont pas protesté contre la prétention des puissances bloquantes à un traitement préférentiel ni au moment de la cessation de guerre contre le Vénézuéla, ni immédiatement après la signature des protocoles du 13 février 1903 ; — considérant que les puissances neutres n'ayant pris aucune part aux opérations de guerre contre le Vénézuéla pourraient sous quelques rapports profiter des circonstances créées par les opérations, sans toutefois acquérir de droits nouveaux..... Par ces motifs : le tribunal d'arbitrage décide et prononce à l'unanimité ce qui suit : l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie ont droit à un traitement préférentiel pour le paiement de leurs réclamations contre le Vénézuéla, »

somme, était assez restreinte, et n'avait pas un caractère bien aigu. Au lieu de cela il voulut diminuer le prélèvement sur lequel les puissances étaient en droit de compter, il créa de nouveaux ports afin de détourner les recettes douanières de ceux affectés aux réclamations étrangères (1), et frappa de surtaxes douanières les provenances des Antilles anglaises afin de ruiner le transit entre ces îles et l'Orénoque, sous le prétexte que ces colonies avaient servi de base d'opération à des expéditions dirigées contre son gouvernement. Puis il lésa de nombreux sujets anglais, allemands et italiens de mille façons et osa même s'en prendre aux Etats-Unis eux-mêmes en confisquant la concession américaine des asphaltes de Bermudez, en refusant justice aux réclamations et en expulsant un journaliste américain, M. Janrett, qui dirigeait à Caracas *Le Venezuelan Herald*.

C'est alors que le gouvernement américain, déjà porté à élargir la doctrine de Monroë (2), devait inaugurer une autre politique et que l'on entendit M. Root déclarer : « Il y a certaines interventions que nous ne permettrons pas aux grandes puissances de faire sur le continent américain. Mais nous ne permettrons pas davantage à aucune République américaine de faire quoi que ce soit qui puisse contraindre les grandes puissances à de telles

(1) Ainsi M. Castro a muni d'un poste de douane Tucacas et a diminué de la sorte de 25 0/0 les recettes de Puerto-Cabello.

(2) V. à propos de la question dominicaine les appréciations de M. Roosevelt, *infra*, p. 193.

interventions. » Ces paroles devaient être suivies d'effets. Une note américaine ne tardait pas à faire connaître qu'on préparait des mesures coercitives, et à faire savoir que c'était à la suite d'une démarche formelle des ambassadeurs d'Allemagne et d'Italie à Washington que M. Hay, secrétaire d'Etat, avait décidé d'intervenir, devenant ainsi contre le Vénézuéla le mandataire des puissances contre lesquelles deux ans auparavant il prenait en mains les intérêts de ce même Vénézuéla.

A présent les négociations continuent encore, et ne sont pas près d'être terminées avec les habitudes que l'on connaît au Président Castro. Mais il est un point acquis : c'est que l'Europe a explicitement reconnu à la République américaine le droit de se substituer à elle dans le règlement des difficultés américaines et a consacré une reconnaissance positive de la doctrine de Monroë. Un article du *Temps* (1), à propos de l'extension singulière de la doctrine américaine au sujet du Vénézuéla, disait au début de l'année en forme de conclusion : « C'est là un précédent grave, que l'on verra souvent invoquer à l'avenir. » L'auteur ne se trompait pas ; quinze jours après, les Etats-Unis s'immisçaient dans les affaires financières de l'île de Saint-Domingue.

(1) V. *le Temps* du 7 janvier 1905, Bulletin de l'Étranger, « Le triomphe de Monroë », sans nom d'auteur.

CHAPITRE VII

L'ILE DE SAINT-DOMINGUE.

Ce cas d'immixtion financière est tout récent et date de quelques mois à peine. On fut très surpris, le 21 janvier 1905, de voir le département de l'Etat à Washington publier une déclaration, où il était dit que sur la demande de la République Dominicaine les Etats-Unis allaient l'assister dans l'administration de ses revenus douaniers et l'aider dans l'établissement de son système fiscal sur une base solide. En revanche, ils se chargeaient de liquider les dettes de la République de Saint-Domingue, de prononcer sur les réclamations des créanciers et de s'arranger avec eux pour les modes de paiement.

D'ailleurs, les Etats-Unis protestaient contre toute ambition politique ; ils se proposaient de garantir l'intégrité territoriale de la République et n'avaient pas l'intention d'établir leur protectorat sur le pays ou d'intervenir dans ses affaires intérieures si ce n'est dans la perception des impôts, la revision du tarif douanier et le règlement des réclamations étrangères. Ils ajoutaient qu'ils avaient cru judicieux d'accepter l'invitation de la République Dominicaine et de signer cet accord parce qu'à plusieurs reprises, diverses puissances leur avaient

manifesté le désir de les voir mettre un peu d'ordre dans le chaos financier de Saint-Domingue ou autoriser tout au moins certains créanciers européens à le faire, et que l'occasion s'offrant, ils étaient mieux désignés à remplir cet office ; tout leur pouvoir serait donc mis à assurer l'ordre, restaurer le crédit, améliorer l'administration et favoriser le progrès matériel de la République. Mais malgré toutes ces belles protestations il ne fallait pas s'y méprendre. C'était bien la mainmise des Etats-Unis sur une contrée ravagée jusqu'alors presque périodiquement par les dissensions intestines et susceptible de retrouver, sous l'impulsion active de son protecteur, la prospérité qui l'avait rendue légendaire au temps de notre ancien régime.

Quand on envisage, en effet, la situation économique du pays on ne peut manquer d'être surpris de l'abondance des récoltes en comparaison de la faiblesse de l'outillage encore très primitif. Le pays, vraiment riche, renferme des ressources naturelles nombreuses et avec d'importants gisements miniers s'étendent d'immenses forêts aux bois les plus précieux, tels que l'acajou ou le bois de citron. Il y a aussi de merveilleux produits agricoles ; le sol est tout prêt à recevoir de grandes cultures de cacao ou de café et il est malheureux que presque aucune de ces richesses ne soit encore exploitée à cause de l'anarchie, du peu d'initiative ou du défaut de capitaux.

Les ressources fiscales du pays sont, jusqu'à mainte-

nant les droits de douane de 65 0/0 *ad valorem* à l'importation, quelques taxes à l'exportation et en plus certains droits de timbre et de patente. Les revenus seraient suffisants pour couvrir les dépenses de l'administration sous un gouvernement raisonnable, car le territoire a 48.000 kilomètres carrés avec seulement près de 600.000 âmes et le produit des douanes, même dans les temps les plus troublés, a toujours été au moins de 1.529.000 dollars d'or américains (1). Mais le gouvernement, constamment à court d'argent liquide pour payer ses dépenses courantes et ses fonctionnaires (2), use d'un stratagème qui a entraîné le désordre dans les finances publiques. Il se fait avancer sur les garanties des douanes par les négociants des ports, et au taux de 2 1/2 à 4 0/0 par mois, les sommes nécessaires au solde de ses paiements et, pour rentrer dans leurs fonds, ceux-ci en usant du seul moyen à leur disposition, c'est-à-dire l'autorisation d'importer en franchise une certaine quantité de marchandises, ne craignent pas de commettre des abus, et d'accord avec les fonctionnaires des douanes, d'introduire une quantité deux ou trois fois supérieure à celle qu'on leur a tolérée.

Avec la moindre réorganisation, les droits seulement perçus avec régularité, on voit combien les recettes s'élèveront vite et, sans aucune augmentation d'impôts, elles

(1) Le dollar d'or américain vaut 5 fr. 18.

(2) V. un article de M. Pierre Leroy-Beaulieu, dans l'*Economiste français* de février 1905.

vont permettre de donner aux créanciers un revenu convenable et d'amortir graduellement la Dette après arrangement avec les porteurs.

Le montant de cette Dette paraît être d'environ 6 millions et demi de livres sterling, soit près de 170 millions de francs. La Dette extérieure fut convertie en 1897 en deux séries de titres : 2.736.000 livres sterling, d'obligations 2 3/4 0/0, et 1.500.000 livres sterling d'obligations 4 0/0 ; le service en était garanti par les douanes et quelques autres revenus dont la perception devait se faire sous le contrôle d'une société américaine, la Santo Domingo improvement company. Mais le gouvernement, peu fidèle à ses promesses, cessa d'effectuer les paiements dès le 1^{er} avril 1899, et non content de cette mesure retira encore, en 1901, les douanes à la surveillance de la Santo Domingo. De ce fait, la Dette extérieure est grossie de près de 700.000 livres sterling, arrérages non payés depuis cinq ans. La Dette intérieure se compose de 2.845.000 dollars d'or, plus 10.127.000 dollars d'argent, soit environ 1.500.000 livres sterling.

D'après l'accord dominico-américain, les 45 0/0 des recettes seront versées à la République pour ses dépenses courantes et le reste servira à payer l'intérêt de la dette, obligations et autres charges de l'Etat. M. Pierre Leroy-Beaulieu estime qu'en déduisant les frais de perception et en songeant aux réclamations qui peuvent s'élever au sujet des créances en dehors de la Dette consolidée, les créanciers ont une part encore suffisante, car si les re-

cettes atteignent seulement 2 millions de dollars, chiffre presque minimum sous une administration éclairée, ils auront les 3 1/4 0/0. Cet arrangement est donc heureux pour les créanciers de l'île Saint-Domingue ; avec les Etats-Unis comme liquidateurs de la faillite de leur débiteur, ils peuvent être certains de retrouver les avances qu'ils ont pu faire au gouvernement dominicain et de toucher régulièrement l'intérêt convenu.

Mais ce qu'il y a de plus critiquable dans cette convention, c'est la stipulation où les Etats-Unis s'instituent juges des litiges éventuels. Il pourrait être dangereux, à l'avenir, qu'ils eussent un rôle aussi complet ; ce serait, avec l'interprétation si large que M. le président Roosevelt veut donner à la doctrine de Monroe (1), la fin des revendications européennes dans les Amériques centrales

(1) Depuis quelque temps M. Roosevelt parle beaucoup de la doctrine de Monroe et il en donne un commentaire tout spécial. C'est ainsi que dans son Message au Congrès américain du 6 décembre dernier, en précisant le rôle auquel prétendent les Etats-Unis en vertu de cette doctrine, il revendiquait pour eux un droit de police internationale à l'égard des Etats de l'Amérique latine. Il prévoyait de nouveau l'intervention des Etats-Unis « dans le cas où il s'agirait du bien-être des Etats de l'Amérique latine », ou « s'il devenait évident que leur incapacité ou leur mauvaise volonté avait porté atteinte aux droits des Etats-Unis ou avait provoqué une agression étrangère au détriment de toutes les nations américaines ».

Dernièrement, en avril, il disait encore dans un discours prononcé à San Antonio (Texas) à la suite d'une réception enthousiaste de la part des Rough-Riders : « Nous croyons tous à la doctrine de Monroe. J'éprouve quelque difficulté à faire accepter par quelques-uns de mes amis mon interprétation de cette doctrine ; mais ces amis l'accepteront plus tard parce que cette interprétation sera la seule admise. »

et dorénavant toute intervention des peuples d'Europe pour garantir d'une manière permanente les droits de leurs nationaux serait impossible. Si les Etats-Unis se croient ainsi les protecteurs attitrés de toutes les Amériques, il faut qu'ils aient au moins le courage de prendre toute la responsabilité de cette tutelle et qu'ils sachent à l'occasion faire les sacrifices que comporte une telle mission.

Cependant le protocole signé le 21 janvier a créé, contre toute attente, certaines difficultés au gouvernement américain. D'abord, toute la population de Saint-Domingue n'a pas accepté sans protester cette mainmise des Etats-Unis et on a craint pendant une certaine période de jours un soulèvement. Les exilés dominicains de l'île Turks formulèrent une protestation nationale et décidèrent d'envoyer trois des plus notables d'entre eux, à Washington, pour y faire des représentations au gouvernement ; si bien que l'escadre américaine, prête en ce moment à voguer vers le Vénézuéla dans le but d'y faire une sorte de démonstration navale obligeant le Président Castro à solutionner l'affaire des asphaltes dans le sens demandé par les Etats-Unis, reçut l'ordre de partir pour Saint-Domingue afin de soutenir le Président Moralès.

De plus, on s'est aperçu que cette question du contrôle des affaires dominicaines à laquelle le Président Roosevelt croyait pouvoir donner une solution immédiate par acte exécutif, ne pouvait se résoudre par un simple protocole. M. Hay, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères,

a donc été dans l'obligation de transformer cette convention en un traité formel soumis à la ratification du Sénat, lequel revendique nettement son droit de contrôle sur les conventions internationales et jusqu'à maintenant le Sénat a refusé de ratifier le traité.

Enfin les puissances européennes ont fait à leur tour certaines objections à cette mesure. Il paraîtrait que pour les calmer on aurait mis sur pied un projet d'enquête sur les revendications de toutes les nations contre Saint-Domingue ; il s'agirait d'une commission internationale dont la décision serait définitive.

Quoi qu'il en soit, la solution du conflit ne semble faire aucun doute ; l'île de Saint-Domingue est une proie trop facile et trop belle pour que les Etats-Unis pensent jamais à s'en dessaisir. Le Sénat reviendra forcément sur une décision provoquée uniquement par l'allure un peu trop autoritaire du Président Roosevelt ; les créanciers étrangers satisfaits d'une nouvelle situation qui ne peut que favoriser leurs intérêts n'auront plus aucun motif de réclamation et par conséquent entraîneront le silence des puissances, et les Dominicains seront peut-être encore heureux de subir un joug qui avec l'ordre ramènera chez eux la prospérité de jadis.

CHAPITRE VIII

LE MAROC.

Jusqu'à ces dernières années, les Sultans n'avaient jamais eu à recourir à l'emprunt, malgré les sommes parfois considérables qui leur avaient été réclamées, comme en 1850, quand l'Espagne exigea une contribution de guerre de 100 millions de francs et, en 1894, après les événements de Melilla, une nouvelle contribution de 20 millions. Ces sommes avaient été prises sur les revenus du pays et, en 1901, le Maroc n'avait pas encore de Dette publique.

Cependant les ressources n'étaient pas grandes et le régime financier laissait beaucoup à désirer. Le principal impôt marocain était l'impôt foncier, impôt coranique appelé *achour*, c'est-à-dire dîme. Chaque propriétaire devait verser à l'Etat le dixième de sa récolte et de ses troupeaux ; le versement avait lieu en nature dans le principe ; s'il se faisait en argent, il fallait qu'il y eut consentement mutuel dans la fixation du taux de substitution et encore, s'il y avait une contestation quelconque, on devait se libérer par le versement du dixième en nature ; c'était, en somme, un véritable impôt sur le revenu.

Il présentait de nombreux inconvénients, car ou on ne

le payait pas (1) ou il impliquait des discussions continues dans l'évaluation des impositions. Puis l'Etat ne pouvait établir de budget, les recettes dépendant uniquement des récoltes et les années médiocres se supportaient avec peine, parce que non seulement alors l'achour ne rendait rien, mais les cultivateurs n'ayant rien à vendre n'avaient rien à acheter et il s'ensuivait que les douanes avaient un rendement presque nul. On avait bien essayé de prendre quelques mesures de prévoyance contre la disette, mais en général elles furent mal appliquées et ne donnèrent jamais les résultats attendus. On emmagasinait la dîme pendant les années d'abondance dans des dépôts situés un peu partout sur le territoire, mais il arrivait que ces magasins disparaissaient ou que les grains mal soignés ou conservés trop longtemps n'étaient plus que de la pourriture. Les habitants n'avaient même pas la faculté de s'enrichir au moment des bonnes récoltes, en prévision des temps malheureux, parce que l'expor-

(1) Etaient, en droit, exemptés les biens religieux très nombreux au Maroc et pratiquement les étrangers et les protégés. Il y avait bien l'article 12 de la Convention de Madrid qui disait : « Les étrangers et les protégés propriétaires ou locataires de terrains cultivés ainsi que les censaux admis à l'agriculture paieront l'impôt agricole. Ils remettront chaque année à leur consul la note exacte de ce qu'ils possèdent en acquittant entre ses mains le montant de l'impôt. » Mais ceux-ci, en général, y échappaient, et ce n'est qu'en vertu d'une convention intervenue le 23 novembre 1903 à Tanger entre le gouvernement et les puissances que les étrangers et protégés propriétaires de jardins ou propriétés cultivées, bêtes de trait ou tous autres animaux sont dorénavant soumis à l'impôt au même taux que les indigènes.

tation des céréales et des bestiaux était interdite même de port à port et, en conséquence, les débouchés leur faisaient défaut.

Le commerce extérieur n'était en effet autorisé que par les ports suivants : Tanger, Tétouan, Casablanca, Rabat Larache, Mazagan, Safi et Mogador, et la douane marocaine n'était établie que dans ces endroits et au poste espagnol de Melilla. Les droits, en principe de 10 0/0 *ad valorem*, et en cas de contestation sur l'évaluation d'un produit non inscrit au tarif du 1/10 en nature de la marchandise importée ou exportée, étaient perçus à l'entrée et à la sortie. Mais dans le but d'éviter une famine en conservant les produits alimentaires, certains produits ne pouvaient être exportés : sels, huile, blé, bestiaux et chevaux (1). La perception de ces droits était bien faite par des agents réguliers appelés *oumana* ; malheureusement ils n'apportaient souvent pas assez de scrupules dans l'accomplissement de leurs fonctions, et au grand préjudice du Trésor ils acceptaient des cadeaux en espèces ou en nature.

Le Sultan faisait encore recettes de certains monopoles, comme la vente du tabac, du kif ou de certaines denrées pour lesquelles il prenait cette mesure quand un

(1) Depuis deux ans, le Sultan a fait une entorse à cette règle : il permet l'exportation du blé, de l'orge et de quelques bœufs. Cette autorisation a été obtenue par les Anglais et elle leur permet de ravitailler Gibraltar ; les bateaux de passage dans certains ports ont aussi la faculté d'embarquer pour leur équipage un bœuf et 4 moutons.

stock trop fort était resté entre ses mains à la suite du prélèvement de l'achour ou des razzias, des droits de portes et des marchés (1), des revenus du domaine public (2), et des offrandes d'ordre religieux déterminées pour chaque tribu et apportées au Sultan en sa qualité de chef religieux à chacune des trois grandes fêtes annuelles.

A ces différentes sources de bénéfices correspondaient des dépenses relativement faibles. La justice, le clergé, l'assistance publique et l'instruction publique étaient payés sur le fonds des biens religieux, *hobous*, qu'administrait dans chaque mosquée un nadir nommé par le Makhzen ; les seules dépenses régulières se trouvaient dans la liste civile du Sultan, le paiement des fonctionnaires et l'entretien de la troupe. Mais ces derniers éléments pouvaient varier dans des proportions fantasti-

(1) Les marchandises entrant dans une ville sont soumises à une taxe fixe (meks ou hagg-el-bab), comptée par charge de chameau, de mulet ou d'âne. Les marchandises arrivant d'Europe ne paient qu'une fois ce droit au débarquement. Les transactions s'effectuant sur un marché sont aussi soumises à un droit de 5 0/0 du montant de la vente ; ces 5 0/0 sont payables moitié par le vendeur, moitié par l'acheteur et celui-ci reçoit des oumana un papier constatant la régularité de la vente.

(2) Le domaine public considérable consiste en bâtiments officiels, palais, habitations des pachas, douanes, terres, où on installe ordinairement les tribus militaires... Ces propriétés sont inscrites au Bit-el-Mal (Trésor public), qu'elles appartiennent ou non en propre au Sultan. Ceci ne prouve pas que le Sultan soit nu propriétaire dans toute l'étendue de l'Empire et l'impôt de naïba sur les terres rachetées consacre, au contraire, le droit de propriété individuelle ; mais, en fait, le Sultan est maître absolu puisqu'il n'y a point d'appel possible contre ses décisions d'expropriation.

ques ; le Makhzen ne maintenait ces effectifs que par l'attribution de soldes extraordinaires et leur entretien très onéreux en temps de troubles ou lorsqu'il s'agissait de combattre en pays difficile compromettait l'équilibre budgétaire. Les soldes des fonctionnaires n'avaient aussi rien de fixe, et suivaient tous les caprices du Sultan. Enfin la liste civile du souverain n'était pas limitée et il pouvait se livrer à toutes les fantaisies de la prodigalité.

Moulaï-Abd-el-Aziz, en prenant le pouvoir à l'âge de son émancipation, vers 1900, usa pour son malheur de cette facilité ; il fit des commandes onéreuses et déraisonnables et en peu de temps les augmentations énormes des dépenses et la diminution parallèle des recettes l'acculèrent à la triste nécessité de l'emprunt.

En 1901, le Sultan avait toutefois essayé de transformer l'*achour*. Dorénavant le paiement serait exigé en argent, le recensement de la matière imposable serait fait par des *oumana* qui inscriraient sur un cahier spécial les biens des contribuables et empêcheraient les caïds de commettre des exactions. Pour cela chaque propriétaire recevrait une fiche indicatrice de ses biens et de la somme due au fisc (ce fut le « *tertib* », mot à mot « le comptage ») et ne serait tenu de payer que contre reçu. Cette innovation était heureuse en elle-même, car tout le monde devait y être soumis, même les Européens (1) ; puis la grande modération du tarif et l'espoir qu'une administration

(1) V. convention du 23 novembre 1903.

vigilante surveillerait les inscriptions des *oumana* en empêchant les caïds d'exiger plus que les sommes portées sur les reçus, étaient presque des gages suffisants qui le rendaient acceptable pour les indigènes et les Européens. Aussi eut-il en général le bon accueil des populations (1), sauf des caïds et des personnages religieux, qui se trouvaient lésés dans leurs intérêts par cette nouvelle forme de perception.

Le but cherché fut cependant loin d'avoir été atteint. Le Sultan avait été séduit par l'organisation européenne de cet impôt et par la possibilité apparente d'en contrôler la perception, mais n'avait pas réfléchi sur le peu de sérieux que renfermait cette conception politique. En réalité, les caïds continuaient à remplir leurs fonctions d'une façon aussi déplorable et les étrangers de plus en plus nombreux et riches se dispensaient de payer la taxe à laquelle les assujettissait, jusqu'en 1903 seulement, la convention de Madrid. Puis le Makhzen s'était attaqué aux biens des personnages religieux (2) jusque-là dispensés de l'impôt foncier, et ces personnages qui avaient toujours été les fermes appuis du Sultan au service duquel ils mettaient leur large influence sur les tribus ma-

(1) Il faut même noter qu'au début la croyance générale des tribus du Haouz (Maroc méridional, région de Marrakechs), était que la perception en serait surveillée par des fonctionnaires chrétiens.

(2) Les chefs des confréries religieuses sont très révéés au Maroc et certains regardés à l'égal du Sultan comme descendants de Mohammed ; ainsi les chérifs d'Ouzan, chefs de la puissante confrérie des Taybia ou Taybin.

rocaines si superstitieuses, ou tout au moins gardaient une neutralité bienveillante, prenaient une attitude d'hostilité ; les familles rivales de la famille régnante et les marabouts excitaient les populations contre le Makhzen, en leur faisant ressortir combien cet impôt violait les prescriptions coraniques qui fixaient un minimum de fortune au-dessous duquel un musulman ne paie pas d'impôt (1).

Cette campagne réussit et le Makhzen eut de plus en plus de peine à faire entrer la dîme au Trésor ; il fut obligé d'organiser des expéditions fiscales, véritable fléau pour les contribuables qui sont presque toujours absolument pillés dans ces occasions-là, et d'envoyer des contingents qui n'avaient ni solde ni même nourriture régulières ; en même temps pour continuer à satisfaire ses fantaisies il dut recourir au crédit. En 1902, le Sultan contractait en France un emprunt de 7 millions 1/2 de francs, bientôt accompagné (mars 1903) d'un emprunt anglais, et d'un emprunt espagnol, tous de 7 millions 1/2 également. Il avait au début de 1904 une Dette publique de 22 millions 1/2 de francs, lourde charge pour un Empire avec des revenus évalués à peine à une dizaine de millions (2), et un pays peu sûr, livré à tous les désordres de l'anar-

(1) Ils attiraient l'attention sur le Sultan parce que « sa sainteté musulmane se fourvoyait quelque peu dans des amusements chrétiens indignes d'un descendant de Mohammed ».

(2) V. un article de Paul Leroy-Beaulieu, dans l'*Economiste français* du 2 juillet 1904.

chie de l'époque barbare. Il était urgent de réformer cette situation.

Depuis longtemps déjà les puissances s'intéressaient au Maroc, et le comte Greppi déclarait au moment où se concluait la convention de Madrid, en 1880, « qu'aucune des nations représentées au Maroc ne saurait voir avec indifférence aux portes de l'Europe un vaste et riche Empire restant étranger au mouvement général de la civilisation ». Mais les rivalités internationales faisaient maintenir un *statu quo* préjudiciable ; et les puissances préféraient encore laisser le pays presque absolument fermé au commerce extérieur, ou l'empêcher de tirer profit de ses ressources naturelles, plutôt que de le sentir sous l'influence exclusive de l'une d'entre elles.

Cependant la France, peu à peu, prenait de l'ascendant sur ce côté de la Méditerranée. Grâce à son commerce d'Algérie au Maroc, elle acquérait bientôt le premier rang (1) au point de vue commercial et grâce aux nombreux rapports qu'ont les tribus oranaïses et marocaines, elle ne tardait pas à avoir la suprématie des droits politiques. Par son expérience suffisante des affaires musulmanes, ses fonctionnaires connaissant à fond les Ber-

(1) L'Angleterre lui a longtemps contesté cette suprématie ; elle essayait au contraire de se présenter comme la puissance la plus prépondérante au Maroc par un commerce de 35 millions, en réduisant aux 22 millions de son trafic maritime la France qu'elle dépouillait des 15 millions de francs supplémentaires du commerce algéro-marocain en le considérant comme non comparable au commerce européen.

bères et les Arabes, et par ses sujets indigènes désormais acquis à ses idées, elle avait de plus un élément d'influence considérable et pouvait avoir une action efficace sur toute la contrée. Cette idée, quoique dure à s'imposer, finit néanmoins par trouver des approbations, et à la longue, même dans les presses anglaise et espagnole qui jusqu'alors n'avaient cessé d'attaquer la France et de la dénoncer comme portant atteinte à l'intégrité du Maroc lorsqu'elle n'exerçait que le plus légitime de ses droits dans ses possessions africaines, on commença à constater un revirement. A partir de 1901 surtout, l'Espagne et l'Angleterre en proie à des difficultés extérieures se firent moins agressives et certains journaux allèrent même jusqu'à dire qu'après tout la France était libre de s'installer au Maroc moyennant certaines conditions, entre autres que les droits de douane ne soient pas élevés pendant vingt ans et que Tanger soit déclaré port franc (1).

Tanger était en effet la grosse question, car sur cette ville les puissances se montraient intransigeantes, et c'est elle que l'Angleterre désirait comme compensation à l'entrée de la France au Maroc ; pour qu'un résultat fût atteint, il fallait donc qu'on se fit de part et d'autre des concessions réciproques et que la France sacrifiât Tanger ou donnât un avantage équivalent.

Dès 1903, en Angleterre, la presse proposait d'échanger la prépondérance française au Maroc contre la pré-

(1) V. Bourassin, *La question du Maroc*. Paris, 1904, p. 154.

pondérance anglaise en Egypte ; mais la France s'était toujours opposée à ce marché. Cependant, pressée par les événements, obligée de recourir à l'Angleterre pour résoudre la question du Maroc, la diplomatie française dut céder et n'ayant pour alternative que d'abandonner à la Grande-Bretagne ou Tanger ou l'Egypte, elle ne pouvait hésiter (1). Les négociations furent poussées avec activité par Lord Landsdowne et M. Cambon, et le 8 avril 1904 fut signée à Londres la convention par laquelle les deux gouvernements terminaient leurs litiges et réglaient tous les différends qu'ils pouvaient avoir dans le monde (2).

Au Maroc, le gouvernement de la République française déclare « qu'il n'a pas l'intention de changer l'état politique. De son côté, le gouvernement de S. M. britannique reconnaît qu'il appartient à la France, comme puissance limitrophe du Maroc sur une vaste étendue, de veiller à la tranquillité de ce pays et de lui prêter son assistance pour toutes les réformes administratives, économiques, financières et militaires dont il a besoin. Il déclare qu'il n'entravera pas l'action de la France à cet effet, sous la réserve que cette action laissera intacts les droits dont en vertu des traités, conventions et usages la Grande-

(1) V. de Lapradelle, *Les accords franco-anglais ; la déclaration concernant le Maroc*, p. 739.

(2) Cette convention a bientôt été suivie d'une déclaration franco-espagnole, le 7 octobre 1904, où l'Espagne donne sa complète adhésion aux accords franco-anglais du 8 avril 1904. Autour de cette dernière déclaration il règne un certain mystère et on ne connaît pas les avantages que l'Espagne a pu en retirer.

Bretagne jouit au Maroc y compris le droit de cabotage dont bénéficièrent les navires anglais depuis 1901 » (1). Les deux puissances se promettent, en outre, de ne se prêter à aucune inégalité tant en Egypte qu'au Maroc aussi bien pour l'établissement des tarifs de transport par chemins de fer que pour des droits de douane, de veiller à ce que les concessions des routes, ports, etc..., soient données de telle façon que l'autorité de l'Etat sur ces grandes entreprises d'intérêt général demeure entière ; enfin elles conviennent de réserver les droits des tiers et de ne pas laisser élever de fortifications ou d'ouvrages stratégiques sur la partie de la côte marocaine comprise entre Mélélla et les hauteurs qui dominent la rive droite du Sebou exclusivement.

Cet ensemble de dispositions était-il un succès diplomatique pour la France ? Au lendemain de la conclusion des accords de très bons esprits l'ont cru (2), mais jusqu'à aujourd'hui les événements ne sont pas venus prouver la justesse de ces assertions. Des difficultés de tous genres se sont élevées et ont mis une lourde barrière à l'œuvre de pénétration française (3).

(1) V. article 2 de la convention du 8 avril 1904, dans la *Revue générale de droit international public*, t. XI, 1904, à *Documents*, p. 28.

(2) M. de Lapradelle, entre autres, y voyait « la plus élégante solution du problème pendant ». — V. *op. cit.*, p. 741.

(3) M. Paul Leroy-Beaulieu a été un des rares à critiquer cette convention. Dans un article de l'*Economiste français* du 2 juillet 1904 il ne craignait pas de dire, comme conclusion, qu'il fallait faire les plus grandes réserves au sujet de l'efficacité de la pénétration paci-

En juin 1904, conformément aux prescriptions du 8 avril 1904, M. Zangarussiano représentant de la Banque de Paris et des Pays-Bas et agissant comme mandataire des grands établissements de crédit français, négociait un emprunt sur le marché de Paris pour le compte du Sultan (1). Le montant nominal en fut fixé à 62.500.000 francs, avec la garantie spéciale et irrévocable par préférence et priorité à tous autres de la totalité du produit des douanes, tant à l'entrée qu'à la sortie de tous les ports de l'Empire existants ou à créer et subsidiairement de la totalité de ses autres ressources. Un représentant des porteurs de titres, assisté de délégués et d'agents, tous placés en raison de leurs fonctions sous la protection de la légation de France au Maroc devaient exercer tous les droits issus du contrat d'emprunt et, en particulier un droit de contrôle et d'enquête pour tout ce qui concernait les affaires des douanes. Les encaissements de ces droits devaient rester confiés aux soins des fonctionnaires du gouvernement impérial du Maroc, mais le délégué du représentant des porteurs de titres auprès de chaque douane avait le droit de prendre journellement connaissance de l'état des encaissements à l'entrée et à la sortie. A raison d'un produit de 12 millions de pesetas, l'encaissement serait de 60 0/0 ; mais en cas d'infériorité pendant

fique au Maroc et qu'il n'était pas nécessaire d'avoir assumé la responsabilité de la direction de tout l'Empire du Maroc.

(1) Le but de cet emprunt était de racheter ceux que le Sultan avait contractés en France, en Angleterre et en Espagne et de lui fournir de nouveaux fonds pour les réformes urgentes.

deux années consécutives, certaines règles spéciales seraient appliquées. Enfin le contrat serait notifié par le gouvernement du Maroc à celui de la République française en la personne du ministre de France à Tanger et réciproquement, la nomination du représentant des porteurs de titres pour les Banques contractantes serait notifiée au gouvernement français qui la notifierait à son tour au gouvernement impérial du Maroc par l'entremise du ministre de France à Tanger. M. Regnault, consul général de France à Genève, fut mis à la disposition du Syndicat des porteurs français de la dette marocaine et chargée de le représenter à Tanger. Ses collaborateurs furent tous empruntés, les uns au service du contrôle tunisien, les autres au service consulaire français et considérés comme en mission (1).

Cette opération financière servit de prétexte à lancer le bruit que le Sultan avait vendu son pays aux chrétiens (2), et cette insinuation trouva corps par ce fait qu'au même moment des troupes françaises étaient mobilisées pour assurer la sécurité de notre frontière algérienne ; elle permit au prétendant de rencontrer de nouveaux partisans et de rentrer en campagne, cause d'ennui

(1) V. *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, juillet 1904, p. 238.

(2) Dans la région de Tanger, le chérif, Moulay Ahmed Raïssouli, marabout et bandit, profitait de ce mouvement pour enlever un honorable européen, M. Perdicaris ; il ne rendit son captif que le 24 juin contre une rançon de 350.000 francs après avoir obtenu plusieurs faveurs, comme le rappel des troupes opérant contre lui, la destitution du pacha de Tanger, etc.

pour le gouvernement français. Puis, vers la fin de 1904, le Sultan a changé d'attitude à l'égard de la France ; tout d'abord, confiant et satisfait du contrat d'emprunt qui avait pu être signé en juin sans presque de difficultés, il lui a semblé que la France était impuissante à faire entrer dans la pratique la déclaration du 8 avril 1904, et fortifié dans cette idée par l'attitude de l'Allemagne il est devenu absolument rebelle à ses réformes et les a repoussées (1).

A l'heure actuelle, la France tient bien le Makhzen par les finances ; il dépense plus qu'il ne perçoit, ses caisses de réserve sont épuisées et il viendra un moment fatal avec l'organisation telle qu'elle est, où à bout de ressources, Mouaï Abd el Aziz devra encore se retourner

(1) Certaines étaient bien intéressantes. Le correspondant du *Times* à Tanger télégraphiait le 5 mai qu'on proposait au Sultan de créer au Maroc une banque d'Etat qui réglerait toutes les questions de monnaie et le montant des sommes monnayées à maintenir en circulation ; dans le but de régler définitivement et d'une manière satisfaisante la question du change à l'étranger on aurait mis la monnaie marocaine sur un pied d'égalité avec les monnaies française et anglaise. Cette banque aurait été la véritable Trésorerie du Maroc ; elle aurait payé la solde de l'armée et des fonctionnaires et aurait reçu le montant des taxes des douanes et revenus ; elle aurait eu le droit de refuser le retrait des fonds au Maghzen ; tous les biens du gouvernement marocain auraient été administrés directement ou indirectement par la banque, y compris les biens des mosquées et l'excédent des revenus de ces dernières aurait été employé à la fondation et à l'entretien d'écoles pour la propagation de la langue française. Enfin le Maghzen s'engageait à ne contracter aucun emprunt en dehors de cette banque. Il aurait été question aussi de frapper d'une taxe toute personne entrant au Maroc et d'établir un système de passeport. Les excédents d'argent auraient servi à des améliorations locales.

vers le crédit français, maintenant immiscé dans les affaires chérifiennes, sous peine de perdre le pouvoir. En effet, il trouve de moins en moins d'argent au Maroc où les tribus résistent victorieusement aux tentatives de razzias, et hors du pays le contrat de 1904 a réservé à la France le monopole des futurs emprunts ; avec de la patience cette dernière puissance est donc sûre d'arriver au but qu'elle désire et n'a rien à craindre du côté du gouvernement chérifien.

Mais il reste à compter avec l'Allemagne, puissance qui, au début, paraissait ne pas vouloir prendre ombrage de la convention de 1904 (1) et qui, presque subitement a pris une allure belliqueuse sur les motifs qu'elle ignorait officiellement les accords anglo-français et ne pouvait tolérer pareille immixtion de la part de la France dans l'empire marocain. Après la démonstration significative de l'empereur Guillaume II à Tanger, après l'envoi à Fez de la mission allemande du comte de Tattenbach sur laquelle courent les rumeurs les plus pessimistes (2), toutes les questions qui semblaient aplanies réapparaissent.

(1) En avril 1904, M. de Bülow déclarait que les intérêts de l'Allemagne au Maroc étaient principalement d'ordre économique et qu'il n'y avait aucun motif de craindre que les intérêts économiques de l'Allemagne au Maroc durent subir une atteinte du fait d'une puissance quelconque. — V. *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, avril 1904, p. 114.

(2) C'est ainsi qu'on parle de la reconnaissance de nombreux avantages commerciaux allemands et de la négociation d'un emprunt allemand qui viendraient contrecarrer les rapports financiers actuels de la France avec le Maroc.

sent dans toute leur aigreur. On parle maintenant de la réunion d'une Commission internationale à laquelle la France elle-même donnerait son assentiment (1) et on l'envisage comme une solution très raisonnable. Il faut espérer que les chancelleries se mettront rapidement d'accord et trouveront le moyen de concilier les nombreux intérêts en jeu ; néanmoins, que la France est encore loin d'avoir réalisé son programme de réformes !

(1) Avec la retraite de M. Delcassé, survenue au moment où nous relisons ces lignes et le changement de politique extérieure de la France, ce bruit acquiert un certain fondement de vérité.

CONCLUSION

Si l'on jette un coup d'œil sur l'ensemble du problème de l'immixtion financière, pour en apprécier les importants résultats, il faut se renfermer dans l'impartialité la plus absolue, car nulle question n'est plus complexe et ne change plus facilement d'aspect selon la lumière sous laquelle on la regarde.

Tout d'abord, dans les différents pays où elle s'est produite, l'immixtion a conservé une physionomie particulière et originale car elle n'a pas eu partout la même portée et n'a pas absorbé pareillement les finances. Son caractère flexible et malléable lui a permis de prendre les formes les plus diverses, et quand auprès de certains Etats elle n'est encore qu'hypothèse, chez d'autres elle a absorbé toute leur indépendance pour en faire de simples satellites du principal Etat intervenant.

Ainsi, au Maroc et en Macédoine, il n'y a eu jusqu'à maintenant que de vagues projets de réformes entravées constamment dans leur réalisation par les rivalités des puissances : mais il n'est pas téméraire de croire que proche est le jour où l'immixtion sera mise en pratique. Le Vénézuéla et la Chine ont eu davantage à éprouver les atteintes étrangères. Ici, quoique ce caractère soit mieux défini, les gouvernements jouissent de nombreuses

libertés au point de vue financier. La Chine n'a que quelques revenus gagés et dans les mains de l'administration européenne, et le Vénézuéla, tout en abandonnant pour le paiement de sa Dette les recettes douanières de ses deux principaux ports n'en garde pas moins leur complet recouvrement. Ce dernier est bien entouré aussi de commissions mixtes internationales, mais les commissaires sont pris en dehors des puissances créancières et leur mission doit être essentiellement temporaire. En Turquie le rôle de l'Europe est plus nettement déterminé, l'ingérence, il est vrai, n'est pas officielle de la part des puissances et le Sultan n'a renoncé à une part de sa souveraineté qu'entre les mains des représentants des porteurs des titres de la Dette, cependant le gouvernement turc est obligé de suivre l'impulsion qui lui vient de l'extérieur et de se conformer aux désirs du Conseil de la Dette ottomane.

La Grèce, l'Egypte et Saint-Domingue ont une tutelle encore plus sérieuse. Mais si en Grèce elle s'exerce exclusivement sur les finances et reste dans les formes posées par le Règlement de la banqueroute, en Egypte et à Saint-Domingue elle a pris une plus grande extension. Le premier de ces deux Etats, à la suite du contrôle international pour remédier à son désordre financier, est arrivé à devenir en fait le protégé de l'Angleterre. Celle-ci a su habilement employer toute cette organisation, elle a fait supprimer le contrôle anglo-français qui gênait ses vues d'accaparement, elle a arraché peu à peu de nombreuses concessions aux puissances et elle est aujourd'hui

la maîtresse incontestée de toute la région. A Saint-Domingue, la mainmise des Etats-Unis est similaire ; au nom de la doctrine de Monroë, passée de son caractère négatif à l'intervention positive, ils ont pris la direction générale des finances de l'île et se sont emparés de toute l'administration, ce qui correspond comme pour l'Egypte à un protectorat de fait. Enfin, c'est certainement l'immixtion financière qui a le plus contribué à l'installation de la France en Tunisie. Seule, officiellement intervenante dans les finances de la Régence, elle a eu vite acquis la prépondérance nécessaire pour accaparer tout l'organisme intérieur.

Maintenant, si l'on envisage les causes de l'immixtion, il est évident que son principe est vrai. L'épargne a besoin de soutien et les Etats ont le devoir de veiller aux innombrables capitaux que leurs sujets confèrent aux gouvernements du monde entier. Quand donc quelques-uns de ceux-ci manquent aux engagements qu'ils ont volontairement pris, ils doivent trouver en leur présence une force assez puissante pour leur demander compte de leur conduite et qui, même à l'extrême rigueur, puisse prendre en mains pendant quelque temps des rênes financières aussi maladroitement menées. La seule chose critiquable en ce sens est que ce principe ne soit pas général et que les puissances, au lieu d'observer des règles précises et adéquates, ne s'attaquent qu'aux Etats faibles incapables de se défendre et laissent jouir d'une insolente impunité ceux qui ont encore quelque prestige ou quelque

autorité en se retranchant derrière la violation des principes internationaux (1). A l'application d'une pareille méthode il ne faudrait aucune exception, car autrement, quelle raison donner pour justifier une attitude si différente suivant les circonstances? on espère peut-être que certains Etats peuvent sans secours se réorganiser et rentrer dans la voie de la prospérité? ce serait un motif de plus, il nous semble, pour les appuyer dans leur heure de détresse et ne pas les priver d'une aide qui leur serait utile et servirait en même temps les intérêts de nombreux créanciers, peut-être la petite épargne de tout un pays.

Si donc il est bon de faire des réserves sur son application, d'une manière générale, il est juste de dire que dans les pays où elle a lieu et que nous avons successivement visités elle était légitime. En Tunisie, en Turquie, en Egypte, pays livrés à l'absolutisme de souverains frivoles et inconscients, en Grèce, au Vénézuéla, pays oublieux de toute dignité et de tout honneur; en Chine,

(1) Il en fut ainsi pour l'Italie, la Serbie, la République Argentine etc... et le Portugal. A M. de Sal qui, en 1892, posa devant le Sénat une question à M. Ribot, alors ministre des affaires étrangères, relative aux intérêts des porteurs français de titres de rente portugaise en lui demandant l'intervention collective des gouvernements européens, le ministre répondit: « Je puis donner l'assurance que nous avons le sentiment que de très nombreux et très respectables intérêts français sont engagés dans cette question et que nous ferons tout ce qui dépendra de nous pour qu'ils soient l'objet d'un traitement équitable de la part du gouvernement du Portugal. » Mais les protestations s'arrêtèrent à ce discours, et le gouvernement français ne se reconnut alors ni le droit, ni le devoir d'intervenir pour la protection des créanciers français du Portugal.

pays des massacres et des soulèvements, il était nécessaire de faire entendre la voie de la raison et les protestations éloquentes des puissances, ainsi que leur conduite devant l'entêtement de ces Etats, devaient être approuvées.

On doit de même donner son assentiment à la façon assez heureuse avec laquelle on a installé le contrôle sur les finances. Les diverses institutions conçues ordinairement dans un esprit large et généreux, ont obtenu des résultats surprenants au delà des espérances qu'on pouvait former. Grâce à elles, l'Egypte a pu dans l'espace d'un quart de siècle liquider presque tout l'énorme passif accumulé en quelques années, la Turquie a osé essayer des opérations très satisfaisantes, telles que la dernière conversion de sa Dette, et la Grèce a vu, après des jours très sombres, revenir chez elle, avec la confiance et l'estime des puissances, une douce prospérité.

Sans doute, tous ces contrôles n'ont pas échappé à la critique. On a trouvé qu'ils n'avaient pas été faits dans l'intérêt des nations auprès desquelles on les avait organisés, qu'ils ne cherchaient nullement à améliorer les finances de ces pays, pour les pays eux-mêmes, mais qu'au contraire élaborés dans un but de politique personnelle ils ne servaient qu'à l'enrichissement de quelques-uns au détriment de la tranquillité et du bien-être général de la population. En Egypte, dans la série des institutions qui ont pris place tour à tour dans le pays, on n'a voulu voir qu'une oppression tyrannique de lon-

gue durée ; pour beaucoup, l'intervention des gouvernements français et anglais qui aboutit à la nomination d'une Commission internationale d'enquête et ensuite à l'établissement de deux contrôleurs généraux nommés par ces gouvernements, fut un tel objet d'animadversion qu'elle a été la conséquence de troubles et d'événements très graves qui ont finalement conduit à l'occupation anglaise (1).

Les mêmes remarques ont été faites pour la Turquie, la Tunisie ou la Grèce. Si certains ont péniblement essayé de faire une entorse au principe général de la non-immixtion au sujet de la Turquie, parce que celle-ci a de tout temps donné des prétextes à intervention et qu'elle subit le régime particulier des Capitulations, ou encore parce que les puissances intervenantes avaient garanti l'emprunt de 125 millions contracté par la Porte, aucune des raisons qui motivèrent l'immixtion dans les affaires financières de la Tunisie ou de la Grèce ne fut jugée suffisante. On s'indigna fort de la présence d'un navire de guerre devant le port de la Goulette pour ramener le Bey à de meilleurs sentiments, et on estima qu'il eût été beaucoup plus sage que les trois consuls intéressés se fussent abstenus. En Grèce, lorsqu'on parla du contrôle les récriminations furent aussi des plus vives. M. Georgiadès soutenait hautement que lors de l'émission des emprunts hellènes personne n'avait pu avoir sa bonne foi surprise et

(1) V. Kebedgy, « De la protection des créanciers d'un Etat étranger », dans le *Journal Clunet*, 1894, p. 58.

n'était digne de protection. D'après lui, le taux de l'intérêt très élevé en rapport avec le prix de l'émission, n'indiquait que trop l'ordre auquel appartenaient nos emprunts et enfin les déficits permanents des budgets grecs qui prévoyaient la crise n'étaient un mystère pour personne. Plus tard, quand le contrôle fut définitivement établi, les critiques acerbes continuèrent. On dit qu'il y avait eu là un véritable abus de la part des puissances, que la clause instituant ce contrôle était dolosive et nulle par conséquent, parce qu'inscrite dans les préliminaires de la paix elle n'intéressait cependant pas le vainqueur et qu'elle était de nature à nuire grandement à la Grèce. Au Vénézuéla, on rencontre les mêmes arguments quand pour solutionner la crise les puissances demandent de diriger les douanes, gage de leurs intérêts dans cet Etat. Ici, on invoque en plus la doctrine de *Monroë*, et on prétend que les déclarations faites en 1823 par le Président *Monroë* de laisser l'Amérique aux Américains sont incompatibles avec les prétentions européennes qui rêvent une installation dans le pays, avec le but dissimulé peut-être de s'y assurer des avantages territoriaux.

Tous ces griefs contiennent une part de vrai, mais sont néanmoins exagérés. Il est un fait indéniable, c'est que lorsque les puissances organisent un contrôle dans une nation, elles se préoccupent surtout de leurs nationaux malheureux, souscripteurs des emprunts de cet Etat. Mais ce qu'il y a aussi de certain, c'est qu'en s'implantant dans un pays, même dans l'intérêt des créanciers, et

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
